

# **Consenso e sviluppo: dibattito sul pensiero e sulle politiche keynesiane**

**T. Cozzi - G. La Malfa - G. Mazzocchi  
M. Rey - E. Tarantelli - G. Zandano**

**edizioni della fondazione**







PRESENTAZIONE

TERENZIO COZZI - GIORGIO LA MALFA  
GIANCARLO MAZZOCCHI - MARIO REY  
EZIO TARANTELLI - GIANNI ZANDANO

## **Consenso e sviluppo: dibattito sul pensiero e sulle politiche keynesiane**



**Fondazione  
Giovanni Agnelli**



Copyright © by edizioni della fondazione srl

Via Ormea 37 - 10125 Torino

I diritti di traduzione, riproduzione, adattamento, totale o parziale, sono riservati  
per tutti i Paesi

258764

Prima edizione: settembre 1977



*Il 10 dicembre 1976 si è svolto a Torino, per iniziativa della Fondazione Giovanni Agnelli, un seminario sul tema "Analisi e politiche keynesiane di fronte alla crisi economica italiana ed internazionale". L'incontro, cui parteciparono una trentina di economisti italiani, rispondeva a molteplici motivazioni: verificare la fondatezza e la portata dei giudizi correnti sullo stato di crisi dell'indirizzo di pensiero keynesiano e post-keynesiano e qualificare natura, cause, limiti di questa crisi, alla luce delle vicende dell'economia italiana e dell'evoluzione del sistema economico internazionale.*

*Il seminario, coordinato da Beppe Gatti, si è svolto sulla base di sei relazioni – che vengono ora qui pubblicate – redatte da Terenzio Cozzi ("Il pensiero keynesiano e i problemi di sviluppo delle economie avanzate"), Giorgio La Malfa ("Efficacia e limiti della politica monetaria"), Giancarlo Mazzocchi ("Efficacia e limiti nella gestione della congiuntura e nella politica delle strutture"), Mario Rey ("Efficacia e limiti della politica fiscale: proposte e sviluppi di recenti controversie"), Ezio Tarantelli ("Le politiche del lavoro nell'analisi keynesiana e nelle esperienze delle società occidentali"), Gianni Zandano ("Riflessi e conseguenze della integrazione economica internazionale sul pensiero e sulle politiche keynesiane").*

*Nell'ultima parte del volume è riportata una sintesi ed insieme una selezione del dibattito seguito alla presentazione delle relazioni: ai limiti propri di ogni sintesi, che nel suo inevitabile schematismo e semplificazione non rende sempre piena giustizia alle sfumature e soprattutto alla problematicità degli interventi, si unisce quindi un certo grado di arbitrarietà nella scelta dei passaggi e delle argomentazioni che si è ritenuto di privilegiare.*

*La selezione è stata operata ponendo in primo piano il tema del consenso che, in modo esplicito o implicito, ha costituito il filo conduttore del seminario, ed all'interno di questa tematica si sono posti in evidenza da un lato interpretazioni e tesi solitamente trascurate, da un altro punti controversi, intorno ai quali si è sviluppata la discussione.*

*Se da questo incontro è possibile trarre una conclusione, questa può essere riassunta indicando l'esigenza che la scienza economica si confronti in modo più diretto ed a distanza più ravvicinata con i problemi dell'assetto istituzionale, della democrazia industriale e della stessa teoria dello Stato, che non sono "altro" rispetto all'economia, ma costituiscono un tutt'uno con i problemi dello sviluppo e dell'equilibrio dinamico dei sistemi economici contemporanei.*

*Assai più che una conclusione, questa è però una linea di ricerca ancora in gran parte da intraprendere e da percorrere.*

Marcello Pacini



## INDICE

Presentazione	pag. 3
Terenzio Cozzi	5
<i>Il pensiero keynesiano e i problemi di sviluppo delle economie avanzate</i>	
Giorgio La Malfa	31
<i>Efficacia e limiti della politica monetaria</i>	
Giancarlo Mazzocchi	49
<i>Efficacia e limiti della spesa pubblica nella gestione della congiuntura e nella politica delle strutture</i>	
Mario Rey	61
<i>Efficacia e limiti della politica fiscale: proposte e sviluppi di recenti controversie</i>	
Ezio Tarantelli	97
<i>Le politiche del lavoro nell'analisi keynesiana e nelle esperienze delle società occidentali</i>	
Gianni Zandano	117
<i>Riflessi e conseguenze della integrazione economica internazionale sul pensiero e sulle politiche keynesiane</i>	
Sintesi del dibattito	133



di moda negli parlare di crisi del pensiero keynesiano o del "keynesismo". L'espressione non ha però significato preciso. Per alcuni esso si riferisce a vere e proprie difficoltà teoriche della costruzione di Keynes e delle diverse interpretazioni, più o meno arbitrarie, che di esso sono state date e che hanno contribuito alla formazione di una "ortodossia" keynesiana che ha preso il posto della precedente "ortodossia" neoclassica.

**Terenzio Cozzi**

## **Il pensiero keynesiano e i problemi di sviluppo delle economie avanzate**

Di conseguenza, essi sembrano sostenere che, con la sua *Theory of General Equilibrium*, ha esaminato soltanto il caso particolare della disoccupazione di breve periodo ed ha fornito delle politiche non necessariamente efficienti ed impellenti manifestarsi e il permanere della stessa. L'idea della scelta questa protezione, mediante il corretto utilizzo della politica fiscale, di quella delle spese pubbliche e, anche se in minor misura, di quelle monetarie. Il sistema capitalistico appare in grado di "incanalare" perfettamente e di esprimere tutta la contraddizione di efficienza e di ottimalità parietaria che la teoria neoclassica aveva dimostrato essere propria degli equilibri concorrenziali (3).

Da questo punto di vista, non sembra che ci siano grandi differenze con l'approccio "monetarista" della scuola di Chicago che, sotto la guida di Friedman, continua avere raccomandazioni superate, forse perché, secondo la sua logica, relega l'opera di Keynes. Infatti, i monetaristi non vedono più argomenti della propria ortodossia keynesiana: la ripartizione dei settori economici in termini di equilibri wittaniani e, accogliendo l'invito di Friedman nel lungo periodo

(3) J. Hicks, *Mr. Keynes and the Classics*, a. Sugden, *Introduction*, May, 1957.

(4) S. Sargent e J. Wallace, *Monetarism*, an International Journal, New York, 1964, p. 101.

(5) Dopo tutto, questa interpretazione del vero delle due teorie della teoria economica è stata dell'ultima affermazione dello stesso Keynes secondo cui: « Concludo che, seppur i milioni di investimenti su 10 milioni di posti e capitali di lavoro, non si è ancora prova che il lavoro di questi 2 milioni sia male applicato ». J. S. Sargent, *Occupational Income and the Firm*, *Theory General*, vol. II, *Unit Theory*, 1955, p. 117.





1. È di moda oggi parlare di crisi del pensiero keynesiano o del "keynesismo". L'espressione non ha però significato univoco. Per alcuni essa si riferisce a vere o presunte difficoltà teoriche della costruzione di Keynes o delle diverse interpretazioni, più o meno arbitrarie, che di essa sono state date e che hanno contribuito alla formazione di una "ortodossia" keynesiana che ha preso il posto della precedente "ortodossia" neoclassica.

L'ortodossia keynesiana, iniziata con il famoso articolo di Hicks del 1937 <sup>(1)</sup> ed entrata di diritto nei libri di testo con il nome di sintesi neoclassica attribuitole da Samuelson <sup>(2)</sup>, ha perseguito il tentativo di inserire il pensiero di Keynes nel filone neoclassico ortodosso sostenendo che la possibilità di un equilibrio di sotto-occupazione deriva dalla rigidità verso il basso dei salari monetari oppure dai fenomeni, che vanno sotto il nome di trappola della liquidità, che impediscono al saggio di interesse di scendere sotto un certo livello. L'equilibrio di sotto-occupazione è visto quindi come un fenomeno di breve periodo dovuto al fatto che i meccanismi neoclassici che spingono verso la piena occupazione possono, in certe circostanze, trovare ostacoli che impediscono loro di operare efficacemente e con sufficiente rapidità.

Di conseguenza, essi sembrano sostenere che, con la sua *Teoria Generale*, Keynes ha esaminato soltanto il caso particolare della disoccupazione di breve periodo ed ha fornito delle politiche macroeconomiche sufficienti ad impedire il manifestarsi e il permanere della stessa. Una volta risolto questo problema, mediante il corretto utilizzo della politica fiscale, di quella della spesa pubblica e, anche se in minor misura, di quella monetaria, il sistema capitalistico appare in grado di funzionare perfettamente e di esplicitare tutte le caratteristiche di efficienza e di ottimalità paretiana che la teoria neoclassica aveva dimostrato essere proprie degli equilibri concorrenziali <sup>(3)</sup>.

Da questo punto di vista, non sembra che ci siano grandi differenze con l'approccio "monetarista" della scuola di Chicago che, sotto la guida di Friedman, sembra avere recentemente superato larga parte dello scredito in cui l'aveva relegata l'opera di Keynes. Infatti, i monetaristi accettano, come gli esponenti della cosiddetta ortodossia keynesiana, la rappresentazione del sistema economico in termini di equilibri walrasiani e, accogliendo l'ipotesi di flessibilità nel lungo periodo

<sup>(1)</sup> J. HICKS, *Mr. Keynes and the classics; a Suggested Interpretation*, Apr. 1937.

<sup>(2)</sup> P. A. SAMUELSON, *Economics, an Introductory Analysis*, New York, 1964, p. 361.

<sup>(3)</sup> Dopo tutto, questa interpretazione riduttiva delle tesi keynesiane trovava conforto anche dall'incauta affermazione dello stesso Keynes secondo cui: « Quando sono occupati 9 milioni di lavoratori su 10 milioni disposti e capaci di lavorare, non vi è alcuna prova che il lavoro di questi 9 milioni sia male applicato ». J. M. KEYNES, *Occupazione, interesse e moneta. Teoria Generale*, trad. it., Utet, Torino, 1953, p. 337.



dei prezzi dei beni e dei fattori produttivi, pervengono, come vedremo più avanti, alla conclusione che il sistema tende a portarsi verso la piena occupazione o, meglio, verso un margine di disoccupazione definito *naturale* <sup>(4)</sup>.

Ma alcuni importanti aspetti su cui Keynes aveva particolarmente insistito nella *Teoria Generale* non si prestavano facilmente ad essere assorbiti nell'alveo del pensiero neoclassico. Di particolare rilevanza, a questo proposito, è il problema dell'incertezza nei confronti del futuro e dell'influenza delle aspettative sul comportamento degli operatori economici.

Nel modello della sintesi neoclassica, le aspettative sono considerate come *date* quando vengono tracciate le curve IS e LM. Viene, così, in sostanza, eliminato il problema della loro instabilità. Ciò, d'altra parte, appare necessario in uno schema di equilibrio che presuppone che le aspettative dei diversi soggetti economici siano sempre tra loro compatibili ed effettivamente realizzate. Ma ciò non può accadere se, come avviene in un mondo pervaso dall'incertezza, esse possono cambiare in modo rilevante e con grande rapidità. Nell'analisi walrasiana, le aspettative si verificano perché sono rese compatibili dall'operato del *banditore* <sup>(5)</sup> che fissa i prezzi, raccoglie proposte di domande e di offerte e le rende esecutive soltanto quando sono tra loro compatibili. Però, questo mondo in cui tutte le operazioni economiche avvengono solo quando l'equilibrio si è già stabilito, non è certo quello a cui pensava Keynes.

Da questa osservazione, ad opera di Clower e soprattutto di Leijonhufvud <sup>(6)</sup>, ha preso il via una recente interpretazione del pensiero di Keynes, contrapposto a quello dei keynesiani della sintesi neoclassica, e che vede la disoccupazione come un fenomeno di squilibrio che si può manifestare in un sistema in cui non c'è il banditore walrasiano e in cui i prezzi non sono rigidi, ma reagiscono ad un eventuale squilibrio con rapidità minore di quella con cui reagiscono le quantità, dando origine a processi di diffusione dello squilibrio, esaltati dall'operato del moltiplicatore. La *Teoria Generale* viene così vista come un'analisi essenzialmente dinamica del comportamento del sistema in condizioni di squilibrio.

L'opera di Leijonhufvud merita molti apprezzamenti soprattutto per la meticolosità e il rigore con cui ha individuato e sottolineato molti aspetti del pensiero di Keynes che erano stati trascurati, travisati o traditi nella presentazione della sintesi neoclassica. Tuttavia, anche la sua interpretazione lascia un po' perplessi non solo, e non tanto, con riferimento ad aspetti particolari, come quello di leggere la *Teoria Generale* alla luce dei successivi sviluppi dell'analisi dinamica neoclassica, oppure quello di porre un'enfasi eccessiva su alcune tesi – quale quella dell'importanza dei guadagni insperati sul comportamento della funzione del consumo – che è dubbio siano state viste da Keynes come un

<sup>(4)</sup> M. FRIEDMAN, *The Role of Monetary Policy*, "American Economic Review", April, 1968.

<sup>(5)</sup> M. E. L. WALRAS, *Elements of Pure Economics*, a cura di W. Jaffé, London, 1954, less. 12, 20, 24, 25.

<sup>(6)</sup> R. CLOWER, *The Keynesian Counter-Revolution: A Theoretical Appraisal*, in: F. BRECHLING - F. HAHN (a cura di), *The Theory of Interest Rates*, Macmillan, London, 1965; A. LEIJONHUFVUD, *On Keynesian Economics and the Economics of Keynes*, Oxford University Press, 1968.



aspetto fondamentale della propria teoria. La perplessità maggiore deriva invece dal metodo utilizzato da Leijonhufvud che rimane quello dell'analisi neoclassica dell'equilibrio generale e sottolinea quindi, in modo preponderante, l'interdipendenza che si stabilisce tra tutte le variabili economiche trascurando, di conseguenza, di sottolineare i nessi di causalità che vanno in modo unidirezionale (o principalmente unidirezionale) da una variabile all'altra.

Ora, secondo l'opinione di Pasinetti che condivido pienamente, il metodo di Keynes era proprio quello di concentrare l'attenzione sulla *causalità* trascurando, in un primo tempo, l'analisi di tutti i fenomeni di interdipendenza ad eccezione di quelli che non fossero estremamente importanti come, ad esempio, quelli che sono alla base del processo del moltiplicatore. L'utilizzazione di questo metodo pone Keynes, sottolinea ancora Pasinetti, in una posizione di continuità con gli economisti classici in generale e con Ricardo in particolare. Entrambi gli autori, infatti, ritengono che: « in economia, uno dei compiti del teorico sia quello di specificare quali variabili siano sufficientemente interdipendenti da poter essere rappresentate meglio per mezzo di relazioni simultanee, e quali invece mettano in luce una preponderante dipendenza in una direzione (e una così scarsa dipendenza nella direzione opposta) da poter essere meglio rappresentate da relazioni unidirezionali » <sup>(7)</sup>. Questo metodo presenta il vantaggio di permettere lo svolgimento dell'analisi causale in modo molto semplificato, consentendo il raggiungimento di conclusioni importanti e non ambigue. Ciò risulta in netto contrasto con quanto avviene nell'analisi neoclassica in cui si arriva alla conclusione – spesso di utilità molto scarsa – che il valore di ogni variabile viene a dipendere da quello di tutte le altre variabili. Il fatto di trascurare, in prima istanza, alcune meno rilevanti relazioni di interdipendenza, non limita seriamente l'analisi in quanto di esse risulta sempre possibile tener conto, in un secondo momento, esaminando quali modifiche, ovviamente di minor importanza, l'introduzione di questi ulteriori elementi suggerisca di apportare alle conclusioni fondamentali già ottenute con l'analisi causale. Si noti inoltre, e questo aspetto ci servirà più avanti, che non necessariamente le relazioni causali importanti debbono essere individuate una volta per sempre. Sulla base dell'evoluzione effettiva del sistema, potrà infatti, a certi momenti, risultare opportuno tener conto di alcune relazioni causali a preferenza di altre.

2. Da quanto fino ad ora esposto non sembra che recentemente siano stati raggiunti risultati che, dal punto di vista teorico, abbiano messo in discussione gli aspetti fondamentali del pensiero di Keynes che riguardano ad esempio: il ruolo della domanda effettiva come determinante dei livelli di produzione; la conseguente affermazione che è il livello degli investimenti a determinare quello del risparmio, e non viceversa; l'importanza dell'incertezza e delle aspettative; la necessità di analizzare lo svolgimento dell'attività economica nel tempo storico e non in quello logico, come avviene nel caso dei modelli di equilibrio generale

(7) L. L. PASINETTI, *Growth and Income Distribution. Essays in Economic Theory*, Cambridge University Press, 1974, secondo saggio, p. 44.



e dei relativi processi walrasiani di *tâtonnement* <sup>(8)</sup>; la visione del sistema economico attuale come un sistema industriale che si differenzia dai primitivi sistemi agricoli e artigianali perché i produttori – almeno fino a quando il sistema non si trovi sufficientemente vicino alla piena occupazione – reagiscono a variazioni di domanda, principalmente, con variazioni nelle quantità prodotte e non con variazioni dei prezzi, i quali sono essenzialmente determinati dal livello dei costi <sup>(9)</sup>. A ben vedere quindi, non si può parlare di crisi della teoria keynesiana, ma soltanto di crisi di teorie che, modificandone il metodo e il quadro di riferimento, ne hanno stravolto l'essenza anche se sono riuscite ad incorporarne alcuni elementi particolari.

3. Un discorso diverso deve invece essere fatto per le critiche al pensiero keynesiano sollevate in campo marxista. Da un lato, alcune di queste critiche si incentrano sul fatto che le prescrizioni keynesiane di politica economica, miranti ad eliminare una delle contraddizioni del capitalismo – quella relativa alla disoccupazione che, ovviamente, era quella più rilevante all'epoca in cui scriveva Keynes – hanno provocato, inevitabilmente, l'insorgere di altre contraddizioni. Su questo aspetto, che sarà trattato più compiutamente in seguito, la critica non riguarda la correttezza delle prescrizioni keynesiane, ma afferma che queste prescrizioni, data l'evoluzione subita dal sistema capitalistico, non sono più da sole sufficienti all'ottenimento degli obiettivi che si prefiggevano. Qualche cosa, anche importante, è venuta a cambiare per cui diventa necessario integrare la visione di Keynes tenendo in considerazione elementi (o rapporti di causazione) nuovi oppure prima ritenuti irrilevanti. Non si tratta quindi di abbandonare le tesi keynesiane, ma di arricchirle con elementi derivanti dall'osservazione dell'evoluzione del sistema. Un'affermazione questa che può essere ripetuta con riferimento a qualunque teoria, non esclusa quella di Marx, che si fondi sull'analisi di una realtà storicamente determinata. Non ci può essere una teoria che non debba subire qualche affinamento in seguito all'evolversi della realtà socio-economica, delle istituzioni e dei comportamenti degli operatori pubblici e privati. Questa affermazione non dovrebbe, d'altra parte, stupire chi si rifà al materialismo storico, perché di esso ne è l'essenza.

D'altro lato, alcune critiche marxiste insistono sul fatto che in Keynes manca l'idea della produzione come fatto sociale, il che lo porta, in primo luogo, a prefigurare il capitalismo come assetto sociale permanente e non transitorio e, in

<sup>(8)</sup> Si veda J. ROBINSON, *La seconda crisi della teoria economica*, ristampato in M. D'ANTONIO, *La crisi post-keynesiana*, Boringhieri, Torino, 1975, spec. p. 102; si veda anche T. COZZI, *Metodi statici e metodi dinamici in economia. Una rassegna critica*, di prossima pubblicazione negli atti della XVI riunione scientifica della Società Italiana degli Economisti, tenuta a Roma nel novembre 1975.

<sup>(9)</sup> L. L. PASINETTI, *op. cit.*, pp. 31-33.



secondo luogo, a concentrarsi sugli aspetti e sui rapporti di produzione trascurando quelli di distribuzione <sup>(10)</sup>.

Da parte mia, ritengo si possa senz'altro concordare sul fatto che Keynes non ha prestato molta attenzione a questi aspetti. Non mi sembra però che, per questo, egli possa essere considerato un "economista volgare" alla stregua dei neoclassici; e ciò per diversi motivi. In primo luogo, come è stato già detto, Keynes ha la percezione che il sistema del capitalismo industriale presenta differenze profonde rispetto ai sistemi agricolo-artigianali che l'hanno preceduto, indicando così la sua convinzione che il sistema economico-sociale non presenta perennemente le stesse caratteristiche distintive, ma è soggetto ad un processo di continua evoluzione. Anche le istituzioni si modificano in questo processo e acquisiscono, di volta in volta, funzioni e importanza diversa. Basti pensare all'analisi del ruolo dei sindacati che possono solo contrattare il livello del salario monetario, ma non di quello reale; oppure all'analisi del funzionamento della borsa, istituzione necessaria all'evoluzione del sistema in quanto luogo in cui possono essere reperiti i capitali, ma anche luogo in cui tendono sempre più a manifestarsi movimenti speculativi che possono provocare serie difficoltà all'ordinata evoluzione del sistema.

Ciò che si può dire di Keynes è che egli, probabilmente, pensava alla possibilità di sopravvivenza del capitalismo nel lungo periodo – e questo contrasta con le tesi marxiste – ma non pensava certamente alla sopravvivenza di un capitalismo *immutabile* come appare chiaro dalla sua affermazione relativa alla necessità di una "socializzazione degli investimenti".

Per quanto riguarda la separazione tra gli aspetti produttivi e quelli distributivi – aspetto questo tipico degli economisti classici e di J. Stuart Mill in particolare – i critici sottolineano un punto che Keynes ha largamente trascurato. A questo proposito, è fin troppo facile ricordare l'utopia, vagheggiata da Keynes, riguardante la possibilità di ridurre progressivamente l'importanza del *rentier* fino alla sua completa "eutanasia". Ed è certo fin troppo facile criticare questa tesi come un esempio tipico delle ingenuità a cui si può arrivare se si perde di vista il collegamento tra gli aspetti produttivi e quelli distributivi.

Si può però anche osservare, in positivo, che Keynes si distacca completamente dall'ortodossia neoclassica secondo cui le leggi della distribuzione derivano rigidamente da quelle della produzione. Ciò gli permette, da un lato, di effettuare alcune considerazioni sul problema della distribuzione che, anche se possono essere criticate soprattutto perché non sempre tra loro coordinate, non sono per questo meno importanti. Ci si può riferire, innanzitutto, alle considerazioni relative alla determinazione del tasso di interesse sulla base della preferenza per la liquidità e delle decisioni di politica monetaria. Inoltre, si può ricordare la

<sup>(10)</sup> Si veda M. D'ANTONIO, *Introduzione a La crisi post-keynesiana*, op. cit., ed anche, nello stesso volume, M. A. LEBOWITZ, *La crisi della teoria economica oggi*. Quest'ultimo autore estende le critiche del testo anche alla impostazione di P. SRAFFA, *Produzione di merci a mezzo di merci*, Torino, 1960, che è del tutto compatibile con la teoria keynesiana ed, anzi, secondo l'autore, ne rappresenta il suo completamento microeconomico.



discussione riguardante gli effetti di una variazione dei salari monetari sui prezzi, sulla domanda e sulle aspettative imprenditoriali.

In secondo luogo, il fatto che la teoria keynesiana non richieda l'accoglimento di una particolare teoria della distribuzione è veramente un limite molto importante? O non è piuttosto un vantaggio, in quanto consente, almeno entro certi limiti, l'accoglimento di teorie alternative della distribuzione, tra cui anche una basata sui rapporti di forza tra le classi sociali? Se si risponde affermativamente a questo quesito, mi pare si debba ammettere che, alla fin fine, anche questo tipo di critiche può essere visto più come rivolto a mettere in luce ciò che in Keynes non c'è, e deve quindi essere aggiunto, piuttosto che a contestare la validità di ciò che c'è.

Il fatto, incontestabile, che anche le tesi di Keynes abbiano avuto un'utilizzazione ideologica e abbiano fatto coltivare ad alcuni l'illusione di poter risolvere con esse tutte le contraddizioni del capitalismo, non sembra infatti rivestire carattere di necessità.

4. Sulla base di quanto sostenuto fino ad ora, mi sembra si possa concludere che dal punto di vista teorico, gli aspetti fondamentali del pensiero e del metodo di Keynes non siano sostanzialmente intaccati, potendosi soltanto affermare che appare opportuna un'opera di integrazione e completamento su aspetti che Keynes aveva, almeno in parte, trascurato. Da questo punto di vista quindi, non sembra sia corretto parlare di crisi del keynesismo.

C'è, tuttavia, un altro significato che viene dato a questa espressione e che si riferisce al fatto che l'insieme delle cosiddette politiche economiche di stampo keynesiano, quelle cioè che si propongono la regolamentazione della domanda globale, non appaiono oggi registrare il successo che avevano avuto nel passato quando riuscivano a mantenere il sistema economico ragionevolmente vicino alla piena occupazione evitando, nel contempo, l'insorgere di forti tensioni inflazionistiche. Questa constatazione sembra anche essere all'origine della riproposizione, da parte di molti economisti e di responsabili della politica economica, delle tesi del cosiddetto *nuovo monetarismo*. Le tesi di M. Friedman, capo riconosciuto di questa corrente, hanno cominciato ad uscire dal novero di pochi intimi, legati alla scuola di Chicago, verso la metà degli anni '50, in pieno periodo di ortodossia keynesiana, ma soltanto in tempi molto più recenti la loro diffusione è aumentata ad un punto tale da far parlare di *controrivoluzione monetarista* <sup>(1)</sup>. Gli eventi degli ultimi anni hanno certamente contribuito a questo fenomeno.

Quali sono questi avvenimenti? Quale spiegazione danno di essi le tesi monetariste? E per quali motivi le loro prescrizioni di politica economica dovrebbero risultare più efficaci di quelle keynesiane ed essere sufficienti a fronteggiare la situazione nuova che si è venuta a determinare?

<sup>(1)</sup> Si veda ad esempio la relazione tenuta da H. G. JOHNSON nel dicembre 1970, alla riunione dell'American Economic Association dal titolo: *La rivoluzione keynesiana e la controrivoluzione monetarista*, ristampata in M. D'ANTONIO, *op. cit.*



Si deve osservare che, fino alla seconda metà degli anni '60, le misure keynesiane di controllo della domanda aggregata hanno registrato un notevole successo. A prescindere da fenomeni di carattere temporaneo, nella generalità dei Paesi industrializzati, queste politiche apparivano sufficienti a mantenere un livello di occupazione accettabilmente elevato e ad evitare l'insorgere e il permanere di forti tensioni inflazionistiche.

La formalizzazione che descriveva questa situazione era rappresentata dalla curva di Phillips <sup>(12)</sup>, una relazione trovata empiricamente che si riteneva potesse illustrare i possibili *trade-offs* tra disoccupazione e inflazione. Specie nel caso del Regno Unito, ma anche con riferimento ad altri Paesi – non a tutti però – sembrava che il costo in termini di disoccupazione di un'accettabile stabilità dei prezzi non fosse particolarmente elevato. Le opinioni erano però discordi, derivando da diversi giudizi di valore sui danni provocati rispettivamente dalla disoccupazione e dall'inflazione. I risultati ricavati mediante stima delle curve di Phillips per i diversi Paesi erano però raramente posti in discussione.

Dal punto di vista teorico, il margine di disoccupazione veniva prevalentemente considerato come un indicatore del livello della domanda aggregata. Non mancava però chi <sup>(13)</sup> lo riteneva un indicatore del potere contrattuale dei sindacati e perciò della loro possibilità di spuntare certi aumenti salariali.

La relazione di Phillips veniva così accettata sia da coloro che aderivano alle tesi che sostenevano che l'inflazione dipendeva prevalentemente da eccesso di domanda, sia da coloro che accoglievano la tesi secondo cui l'inflazione aveva origine dalla lievitazione dei costi, ed in particolare dei salari. Dopo tutto, proprio nei lavori di Keynes <sup>(14)</sup> si potevano trovare entrambe le spiegazioni dell'inflazione.

A partire dalla seconda metà degli anni '60, in molti Paesi, si incominciano a registrare fallimenti sempre più frequenti nelle capacità di predizione delle curve di Phillips. Si osserva che, per un dato margine di disoccupazione, i salari e i prezzi crescono molto più rapidamente di quanto ci si sarebbe dovuti aspettare sulla base dell'esperienza passata. Ci si rende così conto che il margine di disoccupazione non è più l'unica variabile, o quella fondamentale, da cui dipende l'andamento salariale e quello dei prezzi. Per la spiegazione dei processi inflazionistici, si impone la considerazione di altri elementi che sembrano indicare la necessità di tenere conto direttamente di aspetti riguardanti l'andamento dei prezzi, e quindi dei costi, nel recente passato.

5. Per i monetaristi che ritengono che l'inflazione dipenda dall'eccesso di espansione monetaria che provoca, direttamente, la crescita della domanda, l'espe-

<sup>(12)</sup> A. W. PHILLIPS, *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957*, "Economica", Nov. 1958.

<sup>(13)</sup> Ad esempio N. KALDOR, *Economic Growth and the Problem of Inflation*, "Economica", Nov. 1959.

<sup>(14)</sup> J. M. KEYNES, *Teoria Generale*, cit., spec. al cap. 19, e *How to Pay for the War*, London, 1940.



rienza di questi ultimi anni viene inquadrata teoricamente nel modo seguente. Essi affermano <sup>(15)</sup> che, per ogni sistema economico, esiste un saggio di disoccupazione *naturale* che si può determinare come soluzione di equilibrio di un modello walrasiano, e quindi sulla base soltanto di grandezze reali. Tale modello dovrà, ovviamente, incorporare tutte le caratteristiche, istituzionali o di altro genere, rilevanti per la descrizione del sistema in questione. Il saggio di disoccupazione naturale dipenderà quindi da queste caratteristiche reali. Ogni tentativo di ridurre questo margine di disoccupazione – mediante politiche keynesiane o altro – può avere successo soltanto nel breve periodo. In periodo più lungo infatti, si originerebbero tensioni inflazionistiche che alimenterebbero *aspettative* relative al mantenimento, ed anche all'accelerazione dell'inflazione.

In termini formali, mentre nel breve periodo la curva di Phillips appare sufficientemente inclinata sull'asse delle ascisse indicando l'esistenza di un *trade-off* tra disoccupazione e inflazione, ciò non è più vero nel lungo periodo. Se infatti si cerca di sfruttare le possibilità offerte dall'esistenza di questo *trade-off* di breve periodo, riducendo il margine di disoccupazione al disotto di quello naturale, si originano tensioni inflazionistiche e, conseguentemente, si diffondono aspettative sulla loro continuazione. In tali condizioni, la contrattazione salariale viene a scontare l'aumento atteso dei prezzi per cui, per ogni dato saggio di disoccupazione, alla crescita salariale che si sarebbe comunque realizzata sulla base della precedente relazione di Phillips, si viene ad aggiungere un ulteriore aumento di misura percentuale uguale a quello che ci si aspetta si verificherà nel livello generale dei prezzi.

Nei processi inflazionistici si assiste quindi a continui spostamenti verso l'alto delle curve di Phillips teoricamente valide per ciascun breve periodo. Di conseguenza, le coppie di valori: tasso di disoccupazione e tasso di aumento dei salari che giacciono teoricamente su ciascuna curva di breve periodo, quando vengono osservate nel lungo periodo, tendono a generare una pseudo-curva di Phillips che parte verticalmente rispetto all'asse delle ascisse dal punto corrispondente al saggio di disoccupazione naturale.

In lungo periodo non c'è quindi *trade-off* tra disoccupazione e inflazione. Il sistema economico tende a portarsi al margine di disoccupazione naturale determinato dagli elementi reali che lo caratterizzano. Ogni tentativo di stimolare la domanda, ampliando la circolazione monetaria o in qualche altro modo – ma per i monetaristi lo stimolo della domanda richiede, in un modo o nell'altro, che si espanda l'offerta di moneta – è destinato nel lungo periodo a provocare l'inflazione senza avere apprezzabili effetti reali in termini di riduzione della disoccupazione. Si è così ricostituita la dicotomia classica: i fenomeni reali determinano i valori delle variabili mentre l'offerta di moneta determina i valori delle variabili monetarie.

I monetaristi sottolineano con forza alcuni aspetti che appaiono molto importanti anche al di là delle obiezioni che possono essere sollevate nei confronti del

<sup>(15)</sup> M. FRIEDMAN, *The Role of Monetary Policy*, cit.; E. S. PHELPS, *Phillips Curves, Expectation of Inflation and Optimal Unemployment over Time*, "Economica", Aug. 1967.



quadro analitico in cui sono inseriti. Intendo riferirmi in particolare all'ipotesi di assenza, nel lungo periodo, di illusione monetaria; all'ipotesi cioè che si può esprimere con le parole di Lincoln, spesso citate dai monetaristi, secondo cui mentre è possibile imbrogliare tutti qualche volta (cioè nel breve periodo), non è possibile imbrogliare nessuno tutte le volte (cioè nel lungo periodo). Da questa osservazione si può far discendere, come corollario, anche l'altro importante aspetto sottolineato dai monetaristi e cioè l'autoadempimento delle previsioni inflazionistiche o, più precisamente, l'importanza delle aspettative sull'andamento dei prezzi nella determinazione dell'andamento che i prezzi avranno effettivamente.

Non è necessario aderire al credo monetarista per riconoscere l'importanza di questi elementi. Alla completa assenza di illusione monetaria, molti autori non monetaristi preferiscono forse l'ipotesi che l'illusione stessa possa essere presente e importante per qualche gruppo di soggetti economici. Essi però accettano che la sua importanza sia destinata a diminuire progressivamente con il perdurare dei processi inflazionistici. Un certo disaccordo si manifesta invece nei confronti dell'ipotesi di esistenza di meccanismi di formazione delle aspettative che si autoadempiono in modo perfetto nel lungo periodo. Il problema riguarda infatti, anche e soprattutto la durata del lungo periodo che i monetaristi ritengono essere molto inferiore a quanto ritengono gli avversari. Ad esempio, Tobin e Ross<sup>(16)</sup> sostengono che la durata del periodo di aggiustamento può essere misurata in decenni, e Solow, dopo una accurata analisi empirica, sostiene che: « qualsiasi cosa possa essere vera per le inflazioni della dimensione di quelle latino-americane o anche per inflazioni di minor entità ma sviluppantisi a tasso costante, nelle condizioni che ci interessano veramente – quelle di aumento irregolare dei prezzi di qualche punto percentuale all'anno – esiste un *trade-off* tra la rapidità dell'aumento dei prezzi e la situazione reale dell'economia. Questo *trade-off* è meno favorevole nel lungo periodo che nel breve. Esso può non essere "permanente"; ma, per quanto mi riguarda, dura abbastanza a lungo »<sup>(17)</sup>. I non monetaristi non negano quindi l'importanza delle aspettative inflazionistiche, ma ritengono che questo fatto non basti ad eliminare completamente la possibilità che esista un qualche *trade-off* tra disoccupazione e inflazione. D'altra parte, si deve comunque rilevare che le uniche due ipotesi sulla formazione delle aspettative che sono state fino ad ora analizzate: quella delle aspettative che si adattano e quella delle aspettative razionali<sup>(18)</sup>, sembrano descrivere un processo troppo mec-

(16) J. TOBIN - L. ROSS, *Living with Inflation*, "New York Rev. of Books", 6 maggio 1971. Si veda anche R. J. GORDON, *Steady Anticipated Inflation: Mirage or Oasis*, Brookings Paper n. 2, Washington, 1971.

(17) R. M. SOLOW, *Price Expectations and the Behaviour of the Price Level*, Manchester University Press, 1969, p. 17.

(18) L'ipotesi di aspettative che si adattano è stata introdotta, per i monetaristi, da P. CAGAN, *The Monetary Dynamics of Hyperinflation*, in M. FRIEDMAN (a cura di), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, 1956, ed è stata utilizzata in seguito moltissime volte. Sull'ipotesi delle aspettative razionali – cioè di aspettative degli operatori che coincidono con (e sono fatte derivare da) le predizioni dei modelli in cui gli operatori stessi sono con-



canicistico per avere un qualche grado di realismo. Resta comunque il fatto che i risultati ottenuti dipendono in modo decisivo dalle ipotesi sui modi di formazione delle aspettative, ipotesi che vengono spesso accolte senza fornire valide giustificazioni e che, in ogni caso, appaiono sospette a chi, sulla scia dell'insegnamento di Keynes, tende a diffidare per istinto di ogni teoria sulla formazione delle aspettative che sia basata su formulazioni meccanicistiche.

6. Ma gli aspetti più importanti delle critiche che si possono formulare contro le tesi monetariste mi sembrano altri. Secondo i monetaristi il saggio di disoccupazione naturale può cambiare nel tempo soltanto molto lentamente a seguito di modificazioni nei *trend* di lungo periodo delle variabili reali. Recenti ricerche empiriche, svolte negli Stati Uniti <sup>(19)</sup>, hanno invece dimostrato che, da un lato, è molto difficile determinare questo saggio – sulla cui misura ci sono opinioni molto diverse – e, dall'altro lato, che esso è influenzato in modo decisivo da molti aspetti di breve periodo caratteristici delle situazioni di squilibrio.

Da questa osservazione, e da altre che sono già state fatte o potrebbero essere fatte, si può prendere le mosse per mettere in luce alcune gravi difficoltà, di natura teorica e di metodo, che sono tipiche dell'approccio monetarista in particolare, e di quello neoclassico in generale.

In primo luogo, si può sottolineare che le tecniche di analisi utilizzate sono quasi sempre <sup>(20)</sup> quelle della *statica* o, talvolta, della *dinamica comparata*. Queste tecniche, come è noto, si limitano a confrontare due posizioni di equilibrio senza indicare come, e in quanto tempo, il sistema economico possa passare da un equilibrio all'altro, anzi, senza esaminare neppure se il sistema abbia o meno la possibilità di raggiungere effettivamente una nuova posizione di equilibrio. In pratica, anche se non necessariamente in teoria, questo tipo di analisi comporta che l'attenzione venga concentrata sugli aspetti reali di *un solo* equilibrio possibile che si assume diventi il punto verso cui dovrà gravitare l'andamento effettivo del sistema. Si esclude quindi dalla considerazione, o si dà scarsa importanza, alla possibilità che esista più di una situazione di equilibrio, ciascuna caratterizzata, ad esempio, da diversi margini di disoccupazione.

Ora, se esiste una sola configurazione di equilibrio in termini reali e se si assume che essa venga inevitabilmente raggiunta prima o poi, o se si è alla ricerca di

siderati come attori – si veda L. LUCAS, *Expectations and the Neutrality of Money*, "Journal of Economic Theory", apr. 1972, ed anche S. FISCHER, *Recent Developments in Monetary Theory*, "American Economic Review, Papers and Proceedings", May 1975, sect. IV.

<sup>(19)</sup> Si veda M. L. WATCHER, *Some Problems in Wage Stabilization*, "American Economic Review, Papers and Proceedings", May 1976, sect. I.

<sup>(20)</sup> I rari tentativi di studiare dinamicamente il passaggio tra un equilibrio e l'altro, sono effettuati accogliendo ipotesi molto discutibili sulla reazione delle variabili nominali, e trascurano completamente le reazioni su alcune importanti variabili reali, quali gli investimenti, e le conseguenze che ne possono derivare per l'andamento reale e monetario del sistema. Questa critica vale in particolare per il modello sviluppato da M. FRIEDMAN, *Uno schema teorico per l'analisi monetaria*, in: *Il dibattito sulla moneta*, a cura di G. Bellone, Il Mulino, Bologna, 1972.



ipotesi che portino a questa conclusione, è chiaro che si ottenga come risultato che l'attuazione di politiche economiche alternative non possa avere, nel lungo periodo, alcuna conseguenza reale. Ma non è affatto dimostrato che l'equilibrio reale possibile per un sistema economico sia unico. Anzi, a mio parere, una grave limitazione di questo tipo di analisi consiste proprio nell'escludere la possibilità che esista un insieme continuo<sup>(21)</sup> di posizioni di equilibrio raggiungibili, eventualmente, a seguito di opportune politiche economiche. D'altra parte, un aspetto importante dell'analisi di Keynes era proprio l'affermazione che esiste un *continuum* di possibili equilibri di breve periodo (la sua analisi era infatti di breve periodo), ciascuno caratterizzato da un certo livello della domanda effettiva.

Un'altra limitazione, forse ancora più rilevante, riguarda il fatto che le caratteristiche del processo effettivo che dovrebbe portare al raggiungimento dell'equilibrio non hanno alcuna conseguenza sul tipo di equilibrio che verrà ad essere raggiunto. Questo infatti è definito *a priori* senza alcuna considerazione di ciò che potrebbe succedere nei periodi di tempo durante i quali il sistema non si trova in equilibrio, ma sta portandosi verso una tale situazione. Ma, penso, che pochi economisti avrebbero dei dubbi sul fatto che diversi andamenti degli investimenti, derivanti dall'attuazione di diverse politiche economiche attuate per un periodo di tempo sufficientemente lungo, possano avere una qualche influenza sulla situazione di equilibrio che un sistema economico può raggiungere in lungo periodo. Anche da questo punto di vista, appare particolarmente opportuno lo studio di modelli che contemplino la possibilità di un insieme continuo di equilibri dinamici di tipo *neutrale*, di equilibri cioè che non sono né stabili né instabili, ma sono tali da configurare una situazione in cui il sistema economico, spostato da un andamento di equilibrio, non tende a riportarsi verso l'andamento precedente né ad allontanarsene in modo sempre più marcato, ma tende invece a portarsi verso un nuovo andamento di equilibrio più o meno spostato da quello iniziale<sup>(22)</sup>. Questa possibilità non può essere tenuta in considerazione se si svolge l'analisi con il metodo della statica (o dinamica) comparata.

Ma c'è anche un'altro limite a cui, quasi impercettibilmente, si va incontro quando si utilizzano questi metodi. I monetaristi sembrano infatti ritenere che il periodo di tempo che deve trascorrere perché il sistema possa passare da un equilibrio all'altro sia talmente breve da non poter contemplare accadimenti molto diversi da quelli attesi e, in ogni caso, non sufficienti nel loro insieme a dar origine a processi cumulativi in cui ogni accadimento ha effetti che non attenuano quelli degli accadimenti precedenti, ma ad essi si sommano. A questo proposito, fa specie in una teoria che mette così ben in luce l'influenza delle aspettative sull'andamento dei prezzi, che non si sia sentito il bisogno di tener conto anche dell'influenza delle aspettative sulle decisioni di investimento, pro-

(21) Ho sottolineato questo aspetto e alcuni di quelli che seguono nella relazione: *Metodi statistici e metodi dinamici in economia: una rassegna critica*, cit.

(22) Per una prima applicazione di questo tipo di analisi, si veda T. COZZI, *Alcune considerazioni sull'andamento di breve periodo dei saggi di crescita e dei saggi di profitto in un modello plurisetoriale*, "Rivista internazionale di Scienze Sociali", fasc. I-II, 1974.



prio cioè di quelle aspettative su cui si era concentrato Keynes e che sono quelle da cui più facilmente ci si può attendere l'origine di processi cumulativi.

La possibilità che si originino processi cumulativi porta il discorso sulla possibilità che si originino forze destabilizzanti che provocano l'allontanamento progressivo del sistema dagli andamenti di equilibrio. Questa possibilità non viene normalmente tenuta presente sulla base della considerazione che il permanere, per lunghi periodi, di fenomeni cumulativi di squilibrio tende, prima o poi, a generare situazioni considerate assurde dal punto di vista economico, come ad esempio prezzi o quantità negative o crescenti senza limite. Non viene invece dato credito alla possibilità che il permanere di questi andamenti venga a determinare una situazione in cui si debbano verificare modificazioni di tipo *qualitativo* nel modo di funzionamento del sistema economico, modificazioni che riguardano anche l'efficacia e il tipo di misure di politica economica che possono essere utilizzate per il raggiungimento di certi obiettivi e, persino, la formulazione degli obiettivi stessi <sup>(23)</sup>.

Modelli che contemplano questa possibilità incominciano ad essere sviluppati in campo biologico sulla base di alcuni sviluppi della teoria matematica dei sistemi dinamici che hanno portato alla formulazione della *teoria delle catastrofi* <sup>(24)</sup>. In campo economico non mi risulta che, per ora, si siano avute applicazioni concrete, anche se sono a conoscenza che alcuni studiosi si stanno muovendo in questo senso. Tuttavia, come vedremo più oltre, mi pare che proprio la recente esperienza del cosiddetto fallimento delle politiche keynesiane di controllo dell'economia, possa trovare una valida spiegazione in cambiamenti di tipo qualitativo, e quindi strutturali, che si sono verificati in questi anni a seguito del persistere di andamenti cumulativi, favoriti anche dall'utilizzazione indiscriminata di politiche keynesiane considerate come l'unico tipo di politiche economiche di cui il sistema potesse avere bisogno.

Le considerazioni metodologiche fino ad ora sviluppate portano tutte ad una conclusione. I monetaristi, e tutti i neoclassici, hanno una visione armonica del sistema economico, un sistema che ha in sé le forze necessarie ad assicurare la persistenza di situazioni di equilibrio e quindi, in ultima analisi, a garantire indefinitamente la permanenza del sistema capitalistico in forme praticamente immutate. Gli *shocks* a cui il sistema può venire sottoposto vengono ad essere riassorbiti in tempi brevi e non possono dare origine a fenomeni di squilibrio permanente. Il tentativo di intervenire, mediante politiche economiche, per modificare questa situazione di armonia universale è destinato a non avere molto successo e, molto probabilmente, a provocare più danni che vantaggi. Ritornano così in primo piano le prescrizioni del *laissez faire* che, nella versione monetarista mo-

<sup>(23)</sup> Alcuni obiettivi possono non essere più considerati realizzabili o rilevanti, può sorgere la necessità di puntare su altri obiettivi, ecc.

<sup>(24)</sup> Si veda R. THOM, *Stabilité structurelle et morphogénèse*, Paris, 1972, e *Modèles mathématiques de la morphogénèse*, Paris, 1974. Una spiegazione elementare della trattazione di Thom si trova in D. CHILLINGWORTH, *Elementary Catastrophe Theory*, "Journal of the Institute of Mathematics and its Application, Bulletin", Aug. 1975.



derna, comportano la rinuncia ad utilizzare lo strumento monetario per regolare il funzionamento dell'economia. Le autorità debbono far crescere l'offerta di moneta ad un tasso costante, quale che sia l'andamento del sistema economico. Meno si interferisce sul libero gioco del mercato, meglio è.

7. Oltre alle critiche generali riguardanti il metodo d'analisi utilizzato dai monetaristi, se ne possono effettuare altre riguardanti aspetti più specifici delle loro tesi. Essi ritengono che l'inflazione sia un fenomeno puramente monetario, non solo nel senso evidente che l'aumento dei prezzi è la stessa cosa della perdita di potere d'acquisto della moneta, ma anche nel senso che la causa *unica* dell'inflazione è l'eccessiva espansione monetaria. All'aumento dell'offerta di moneta corrisponde, con un ritardo di lunghezza variabile, un aumento della domanda di beni reali. Ciò determina un aumento del reddito monetario che, in breve periodo, può anche comportare un aumento delle quantità prodotte ma, in lungo periodo, provoca inevitabilmente un aumento dei prezzi e scarsi effetti sulle quantità. Afferma infatti Friedman: « Ritengo che la descrizione della nostra posizione, riassunta nella frase "la moneta è tutto ciò che conta per le variazioni del reddito *nominale* e per le variazioni di *breve periodo* del reddito reale", sia una esagerazione, ma una esagerazione che dà l'esatta impressione delle nostre conclusioni ». E, un po' prima, egli aveva affermato: « Noi abbiamo accettato l'ipotesi che sta alla base della teoria quantitativa ritenendo in questo di essere confortati dall'evidenza che, cioè, le variazioni della quantità di moneta come tale *nel lungo periodo* hanno un effetto trascurabile sul reddito reale, per cui le forze non monetarie costituiscono "tutto ciò che conta" per le variazioni del reddito reale, per periodi computabili in decenni, e la moneta non conta » <sup>(25)</sup>.

<sup>(25)</sup> M. FRIEDMAN, *Uno schema teorico per l'analisi monetaria*, cit., p. 52. L'affermazione del testo secondo cui il periodo di riaggiustamento dura "periodi computabili in decenni", è in contrasto con quanto sopra da me affermato a proposito della credenza dei monetaristi sulla vicinanza temporale del lungo periodo. La contraddizione non può essere negata, ma mi sembra sia da ascrivere a Friedman. Infatti, come altrimenti i monetaristi possono spiegare l'inflazione mondiale della fine degli anni '60 e dell'inizio degli anni '70 come conseguenza dell'espansione monetaria avvenuta negli USA a causa della guerra del Viet Nam? Come si spiegano le osservazioni empiriche dei monetaristi secondo cui l'espansione monetaria anticipa la crescita dei prezzi di un periodo compreso tra gli 11 e i 31 mesi? Cfr. M. FRIEDMAN, *Politica monetaria: successo o fallimento?* a p. 286 della raccolta già citata pubblicata a cura di M. D'Antonio. E come si spiega infine l'illustrazione del contrasto tra monetaristi e keynesiani basato sull'affermazione che Keynes rovescia la posizione di Marshall e Fischer secondo i quali l'aggiustamento nei prezzi avviene più rapidamente di quello nelle quantità? Non sembra che questa tesi, sostenuta da Friedman nell'articolo sullo *Schema teorico*, par. 5.b, e ribadito in *Comments on the critics*, "Journal of Political Economy", sept.-oct. 1972, pp. 933-35, sia o in contrasto con quanto appena cit. nel testo, oppure con esso riconducibile soltanto se l'aggiustamento nei prezzi avviene in periodi molto più brevi dei decenni? Inoltre, che senso ha utilizzare le analisi di statica comparata se si ritiene che la posizione di equilibrio statico potrà essere raggiunta soltanto dopo decenni? A questa osservazione non credo si possa ribattere che nello *Schema teorico* Friedman considera un modello di aggiustamento dinamico. Questo modello descrive infatti un processo di *tâtonnement* che dovrebbe portare il sistema verso un equilibrio walrasiano che, tenendo



Friedman ammette quindi che l'inefficacia della politica monetaria sulle variabili reali nel lungo periodo non è dimostrata nella sua costruzione teorica, ma è ipotizzata sulla base dell'evidenza empirica presentata dai monetaristi. L'evidenza in questione riguarda il fatto che esiste una stretta correlazione di lungo periodo tra variazioni nella quantità di moneta e variazioni nel livello del reddito monetario. Molto meno chiara è invece l'evidenza empirica sull'altro aspetto che i monetaristi sottolineano in modo deciso, e cioè sul fatto che le variazioni della quantità di moneta non hanno alcun effetto rilevante sulle quantità prodotte nel lungo periodo. Questa seconda affermazione pare infatti essere sostanzialmente ricavata attribuendo dignità di relazione di causazione all'identità aritmetica che afferma che sottraendo dal tasso di crescita della quantità di moneta il tasso di crescita del reddito reale, si ottiene il tasso di crescita del numero indice dei prezzi.

Ma, anche tralasciando la critica su quest'ultimo aspetto – critica che non ritengo però possa essere considerata soltanto una mia gratuita malignità – rimane sempre da dimostrare che la stretta correlazione tra moneta e reddito nominale implichi una causazione che va dalla moneta al reddito, come ritengono i monetaristi. La causazione potrebbe andare in senso contrario, oppure ci potrebbe essere qualche altra causa che influenza sia la quantità di moneta che il reddito nominale.

I monetaristi assumono che l'offerta di moneta sia una variabile esogena e che il livello del reddito monetario sia una variabile endogena. Se cambia il valore della variabile esogena, cambia anche quello della variabile endogena e di conseguenza – affermano – è il primo cambiamento a determinare il secondo. A questo proposito, Kaldor ha giustamente ribattuto che la quantità di moneta non può essere considerata una variabile esogena completamente sotto controllo da parte delle autorità monetarie<sup>(26)</sup>. Queste infatti si vengono spesso a trovare di fronte a un dilemma molto serio: o fornire al sistema la quantità di moneta necessaria allo sviluppo dei traffici, anche a costo di accettare l'insorgere di fenomeni patologici di inflazione, oppure rifiutarsi accettando però conseguenze particolarmente gravi in termini di sviluppo economico e di occupazione e rischiando anche di perdere il monopolio monetario se, a causa della rarefazione della moneta vera e propria, si venissero a creare le condizioni per un ruolo sempre maggiore dei sostituti della moneta.

E che dire poi dell'espansione monetaria determinata dalla necessità di finanziare il disavanzo pubblico? È sempre una deliberata scelta delle autorità monetarie, comprendendo tra queste evidentemente il Tesoro, o non è spesso la conseguenza di altre decisioni riguardanti la necessità di combattere la disoccupazione, oppure di far fronte a molteplici richieste di servizi sociali oppure, soprat-

in considerazione principalmente il problema della allocazione di risorse *date*, non è in grado di descrivere adeguatamente un processo di sviluppo in cui le risorse aumentano in seguito all'accumulazione. Non a caso, nel modello di Friedman, il tasso di crescita del reddito reale è dato esogenamente. Si veda anche la precedente n. 20.

<sup>(26)</sup> N. KALDOR, *Il nuovo monetarismo*, in: *"Il dibattito sulla moneta"*, cit.



tutto nel caso italiano, la causa non va ricercata in buona misura negli sprechi e inefficienze della pubblica amministrazione che non sembrano di facile eliminazione? Il riconoscimento di questi aspetti viene ora anche da fonte non sospetta, cioè dal monetarismo non ortodosso, cosiddetto fiscale, di K. Brunner <sup>(27)</sup>. Non a caso, le conclusioni di questo autore, viste le osservazioni del paragrafo precedente, arrivano ad auspicare un drastico ridimensionamento dell'attività delle pubbliche amministrazioni!

Da queste e simili considerazioni, si può ricavare la conclusione che le tesi monetarie sembrano troppo semplicistiche in quanto privilegiano soltanto l'aspetto monetario di problematiche che sono invece molto più complesse.

Le critiche fino ad ora sollevate, e quest'ultima in particolare, valgono anche nei confronti dell'analisi monetarista dei problemi delle bilancie dei pagamenti. Anche questa analisi è condotta in termini di statica comparata e anch'essa parte dalla considerazione di una identità aritmetica, a cui pare venga attribuito valore di proposizione causale. L'identità in questione è quella secondo cui, assumendo costante il tasso di interesse prevalente sui mercati internazionali, si ha <sup>(28)</sup>:

$$g_p = r g_r + (1 - r) g_c - g_x$$

dove con  $g_p$ ,  $g_r$ ,  $g_c$ ,  $g_x$  sono indicati i tassi di crescita rispettivamente dei prezzi, delle riserve internazionali, del credito interno e del reddito reale e con  $r$  è indicato il rapporto tra riserve internazionali ed offerta interna di moneta. Sulla base della relazione, appare ovvio che, date tutte le altre variabili, un aumento del tasso di crescita del credito interno determina un aumento del tasso di crescita dei prezzi, o una riduzione nel tasso di crescita delle riserve. Vale tuttavia la pena di rilevare come dalla relazione, con la stessa logica, si potrebbe ricavare anche la conclusione contraria o conclusioni certamente strane, almeno per il breve periodo. Si noti ad esempio che, data la crescita dei prezzi che, secondo i monetaristi, sono fissati sui mercati internazionali, e data l'espansione del credito interno, la suddetta relazione implica che un aumento del tasso di crescita del reddito reale determina un aumento del tasso di crescita delle riserve internazionali di cui un Paese viene a disporre. Questa conclusione non può ovviamente essere presa in considerazione dai monetaristi perché essi, come al solito, assumono che la crescita del reddito reale sia data esogenamente. La conseguenza inevitabile continua perciò ad essere la solita, e cioè che le altre politiche

<sup>(27)</sup> K. BRUNNER, *Inflazione, moneta e struttura fiscale*, Giuffrè, Milano, 1976. Si veda anche l'introduzione di M. Monti e le critiche riguardanti la non considerazione degli aspetti di produzione, e non soltanto di domanda, dell'attività della pubblica amministrazione. Questa critica rientra, a buon diritto, tra quelle sopra riportate nei confronti dell'affermazione monetarista secondo cui l'espansione monetaria – anche quando serve per il finanziamento della spesa pubblica – non ha alcun effetto reale.

<sup>(28)</sup> Si veda H. JOHNSON, *The Monetary Approach to the Balance-of-Payments Theory*, ch. 9 in: *Further Essays in Monetary Economics*, London, 1972, spec. p. 239; si veda anche J. A. TREVITHICK - C. MULVEY, *The Economics of Inflation*, London, 1975, pp. 141-46. Una critica efficace di questo approccio si trova in D. A. CURRIE, *Some criticism of the Monetary Analysis of Balance of Payments Correction*, "Economic Journal", Sept. 1976.



economiche, in particolare quella fiscale e della spesa pubblica, non possono avere conseguenze reali di lungo periodo.

8. La critica di considerare rilevante soltanto un aspetto di una problematica molto complessa vale non soltanto per i monetaristi ma anche per altre correnti di pensiero. Non si sottraggono a questa critica coloro che per spiegare l'attuale connubio tra ristagno ed inflazione, puntano esclusivamente sul comportamento dei sindacati che fanno crescere il salario monetario a ritmi molto più elevati di quelli a cui cresce la produttività fisica del lavoro. Né sono immuni dalla critica coloro che – come i monetaristi, anche se con argomentazioni e strutture teoriche diverse – danno esclusiva importanza al livello della domanda aggregata. Con riferimento alle cause dell'inflazione, l'autorità di Keynes è invocata da entrambe le parti. Gli uni si rifanno prevalentemente ad alcuni passi del cap. 19 della *Teoria Generale*, gli altri ad altri passi del libro e all'analisi sviluppata in *How to pay for the war*. La riconciliazione tra le due tesi e l'analisi delle interrelazioni che tra di esse si possono stabilire, non sono state però approfondite studiandone i rispettivi ruoli nell'opera di Keynes. Ciascuna parte è sembrata invece abbastanza soddisfatta della pseudo-riconciliazione offerta dalla curva di Phillips fintantoché questa curva otteneva soddisfacenti verifiche empiriche. Quando è venuta a crollare la fiducia in questa curva, entrambe le parti si sono trovate in difficoltà.

Chi riteneva che l'inflazione fosse determinata dal comportamento dei sindacati è stato costretto a fornire una spiegazione dei cospicui aumenti salariali realizzati in situazioni in cui, dato lo stato di depressione dei sistemi economici, si sarebbe dovuto pensare ad una riduzione del potere contrattuale dei lavoratori. E la spiegazione è stata cercata tirando spesso in ballo elementi sociologici. Si è ad esempio parlato<sup>(29)</sup> di un effetto di imitazione che ha spinto i sindacati a porsi come obbiettivo il raggiungimento dei livelli salariali dei Paesi più progrediti; si è parlato di una diffusione alle fabbriche dell'irrazionalismo della cosiddetta nuova sinistra che veniva sempre più spesso teorizzato nelle università; si è parlato di uno spostamento a sinistra nei vertici delle confederazioni sindacali; si è parlato del diffondersi di una sempre più accentuata insoddisfazione nei confronti della distribuzione del reddito tra le classi, ecc. Ciò che però non è stato studiato in modo approfondito, e che contribuisce a far ritenere di dubbia attendibilità queste e simili affermazioni, è il tipo di modificazioni socio-economiche che si sono verificate e che possono essere invocate come spiegazione del perché questi fenomeni si siano potuti realizzare soltanto nei periodi recenti e quasi contemporaneamente nella maggior parte dei Paesi.

Coloro che propugnavano il controllo della domanda aggregata come strumento praticamente unico e sufficiente per la regolamentazione dell'economia, di fronte agli accadimenti recenti si sono messi sulla difensiva. Essi vanno affermando sem-

<sup>(29)</sup> J. P. WILES, *Cost Inflation and the State of Economic Theory*, "Economic Journal", June 1973.



pre più frequentemente che la causa delle difficoltà attuali va ricercata non tanto nel fallimento delle politiche di controllo della domanda aggregata come tali, quanto piuttosto negli errori che sono stati commessi nell'attuazione concreta di tali politiche specialmente negli USA <sup>(29)</sup>. Per il resto, essi sembrano essersi limitati principalmente alla confutazione, spesso valida e puntuale, delle affermazioni monetaristiche relative all'importanza esclusiva della moneta e all'inefficienza, o inefficacia, delle politiche fiscali e della spesa pubblica. Mi sembra però che sia lecito affermare che dagli studiosi di questo orientamento non si ricavano indicazioni sufficienti a spiegare in modo adeguato i motivi per cui politiche, che prima avevano successo, cessino di averlo quasi contemporaneamente nella maggior parte dei Paesi.

9. A mio parere, l'insufficienza delle spiegazioni fornite dipende, da un lato, dall'importanza attribuita ad un unico elemento esplicativo, e, dall'altro lato, dall'accettazione acritica di schemi esclusivamente macroeconomici. Quest'ultima accusa viene da alcuni sollevata nei confronti dello stesso Keynes. Io ritengo però che essa sia, in larga misura, ingiusta. È infatti certamente vero che il pensiero di Keynes ha riportato in primo piano l'abitudine, che risaliva ai classici, di sottolineare decisamente l'importanza delle interrelazioni che si stabiliscono tra le variabili aggregate. Ma non per questo egli ha trascurato completamente la considerazione di variabili più disaggregate. Senza arrivare alla tesi di Clower e Leijonhufvud secondo cui la teoria di Keynes ha come substrato un modello economico di tipo walrasiano (anche se senza banditore), mi sembra che non si possa negare che Keynes abbia avuto una percezione sufficiente dell'influenza di elementi settoriali sul comportamento delle variabili aggregate. Ne fanno fede la discussione riguardante l'elasticità delle produzioni settoriali al variare della domanda globale e quella sulla possibilità che il saggio di salario monetario venga ad aumentare quando nel sistema c'è ancora un certo margine di disoccupazione <sup>(31)</sup>.

È vero che queste considerazioni vengono sviluppate dopo che è stato esposto il nucleo centrale della *Teoria Generale* che riguarda l'importanza della domanda aggregata come determinante del livello dell'occupazione. Ma ciò è in perfetta coerenza con il metodo di Keynes che, come dichiarato espressamente dall'autore e opportunamente sottolineato da Pasinetti <sup>(32)</sup>, si concentra innanzitutto sugli aspetti più rilevanti, lasciando la considerazione degli altri aspetti ad approfondimenti successivi. E chi poteva mettere in dubbio che, in una fase di grave depressione quale quella degli anni '30, quando esistevano ampi margini di capacità inutilizzate nella generalità dei settori produttivi, il problema più

<sup>(29)</sup> Si veda ad es. J. TOBIN, *The New Economics One Decade Older*, Princeton, 1974.

<sup>(31)</sup> J. M. KEYNES, *Teoria Generale*, capp. 19-20-21.

<sup>(32)</sup> L. L. PASINETTI, *op. cit.*, pp. 44-45 dove cita l'affermazione di Keynes secondo cui quando ragioniamo nel modo ordinario e non ci limitiamo a manipolare ciecamente delle formule « possiamo tenere "dietro le nostre teste" le riserve e le qualificazioni necessarie e gli aggiustamenti che si dovranno introdurre in seguito ». La citazione si trova a p. 297 dell'edizione inglese del 1936.



importante fosse quello della domanda globale? Gli altri problemi, quelli riguardanti le conseguenze inflazionistiche di un aumento di domanda in settori già operanti a livelli vicini alla piena capacità produttiva, potevano ben essere rinviati ad una trattazione successiva. E così poteva essere fatto per le spinte inflazionistiche che potevano manifestarsi in particolari comparti del mercato del lavoro.

Questa è la procedura di Keynes e non quella, che gli è stata spesso attribuita sulla base delle versioni semplificate della ortodossia keynesiana, secondo cui i prezzi rimangono stabili fino a quando la domanda si è portata al livello di piena occupazione e, una volta raggiunto quel livello, ogni aumento di domanda produce effetti soltanto sui prezzi. La piena occupazione nel senso di Keynes non è un limite precisamente definito, ma è una *zona* <sup>(33)</sup>: tanto più il sistema economico si spinge all'interno di questa zona, tanto maggiori sono le difficoltà a cui si va incontro nel tentativo di aumentare le produzioni fisiche e tanto maggiori sono, conseguentemente, le spinte inflazionistiche a cui il sistema viene sottoposto.

Questo è l'aspetto che è stato formalizzato per mezzo della curva di Phillips ed è anche uno degli aspetti fondamentali delle tesi sull'inflazione strutturale <sup>(34)</sup>, che pongono l'accento sugli squilibri che, in un processo di sviluppo, si manifestano a livello settoriale e tendono poi a diffondersi all'intero sistema.

Ma c'è un aspetto importante che queste teorie non considerano esplicitamente e che va invece sottolineato. Si tratta del fatto che l'ampiezza di questa zona di piena occupazione non è stabilita una volta per sempre ma cambia nel tempo anche, e soprattutto, in relazione al tipo di andamenti che il sistema va via via realizzando. Si noti infatti che questa zona non è definita soltanto dalle caratteristiche fisiche del sistema economico, e cioè dall'esistenza o meno di mano d'opera sotto-occupata con certe qualificazioni e dall'esistenza o meno di margini settoriali di capacità inutilizzata, ma dipende anche dal comportamento effettivo dei soggetti economici. Essa dipende infatti dalle decisioni imprenditoriali relative all'attività di investimento che determinano i livelli settoriali delle capacità esistenti ed utilizzate. E dipende anche dal comportamento dei sindacati con riferimento, ad esempio, all'influenza del margine di disoccupazione sulla decisione di premere per l'ottenimento di aumenti salariali. Questi comportamenti, come Keynes ha sottolineato con enfasi, dipendono in buona misura

<sup>(33)</sup> Si veda N. KALDOR, *A Model of Economic Growth*, in "Essays on Economics Stability and Growth", London, 1960, p. 262 nota, e *Economic Growth and the Problem of Inflation* in: *Essays on Economic Policy*, London, 1964, vol. 1, p. 172.

<sup>(34)</sup> Si veda C. L. SCHULTZ, *Recent Inflation in the United States*, in: *Employment Growth and Price Level*, Washington, U. S. Government Printing Office, 1959. Queste tesi – opportunamente reinterpretate sottolineando le difficoltà derivanti da ritardi o strozzature con cui l'offerta settoriale può talvolta adeguarsi alla domanda – hanno certamente contribuito a dare una spiegazione dell'inflazione degli anni '50 e costituiscono, come vedremo, uno degli elementi da tenere in considerazione anche nella spiegazione dei problemi del giorno d'oggi. Cfr. T. COZZI, *Teoria dello sviluppo economico*, Bologna, 1972, cap. 10.



dallo stato delle aspettative e queste, a loro volta, sono influenzate in modo notevole dall'andamento del sistema.

A mio parere, l'evoluzione dell'economia mondiale in quella che Hicks<sup>(35)</sup> ha chiamato l'era di Keynes, proprio in seguito all'attuazione massiccia di politiche economiche derivate dalle tesi di questo autore, è stata tale da modificare profondamente i meccanismi di sviluppo, i criteri di comportamento degli operatori e il modo di formarsi del complesso delle loro aspettative, e non soltanto di quelle relative all'andamento futuro dei prezzi di cui parlano i monetaristi. Queste modificazioni, a loro volta, hanno avuto notevole influenza, sia quantitativa che qualitativa, sui risultati ottenibili dall'attuazione delle politiche keynesiane e hanno posto in chiara luce l'esigenza di affiancare ad esse anche politiche di altro genere. Naturalmente, in questo processo entrano, come elementi importanti, gli aspetti istituzionali e il tipo di sviluppo registrato dalle diverse economie. Da questo punto di vista, anche se ci sono degli elementi comuni, non possono evidentemente essere messe sullo stesso piano le evoluzioni registrate in Germania e negli Stati Uniti da un lato, e quelle registrate in Italia e nel Regno Unito, dall'altro.

10. Di che modificazioni si tratta e quale portata hanno? Nell'immediato dopoguerra, e specialmente con il ritorno a condizioni di normalità produttiva, il messaggio keynesiano riguardante la necessità, e la possibilità, di mantenere un elevato livello occupazionale era entrato nella mentalità dei governanti che avevano anche avuto modo di rendersi conto dell'enorme aumento di potere economico che era venuto a concentrarsi nelle loro mani. Le politiche di controllo della domanda globale registravano notevoli successi. Nella generalità dei Paesi i periodi di espansione venivano interrotti soltanto sporadicamente da brevi recessioni.

La domanda internazionale si espandeva senza gravi scosse e a ritmi piuttosto elevati, anche in conseguenza di una sempre più accentuata interpenetrazione dei mercati. La posizione dominante degli Stati Uniti sui mercati internazionali e le peculiarità dell'organizzazione monetaria internazionale, centrata sul dollaro come moneta di riserva, rendeva possibile un'evoluzione di questo genere. Come dice Salvati<sup>(36)</sup>: « in un commercio mondiale rapidamente crescente, spesso alimentato dai minori attivi o dai deficit della bilancia dei pagamenti americana, un freno monetario all'espansione della spesa, o – in casi eccezionali di "squilibrio fondamentale" – una modificazione delle parità, risolveva rapidamente i problemi di un Paese che era andato fuori linea, senza alterare la tendenza espansiva dell'insieme ».

Il successo delle cosiddette politiche keynesiane dipendeva anche dal fatto che le aspettative erano nel senso dello sviluppo e, pur se si potevano manifestare alcuni sintomi di inflazione di tipo strutturale – che si originava a livello di sin-

<sup>(35)</sup> J. HICKS, *The Crisis in Keynesian Economics*, Oxford, 1974, p. 1.

<sup>(36)</sup> M. SALVATI, *Un'importante rottura teorico-politica*, intervento al dibattito su Keynes oggi, pubblicato su "Rinascita", 14 maggio 1976, p. 21.



goli settori, o per singole sezioni del mercato del lavoro, e investiva poi, per un processo di diffusione, l'intero sistema – questi sintomi potevano rapidamente essere riassorbiti mediante un insieme di misure monetarie, fiscali e della spesa pubblica, in quanto si trattava di provocare aggiustamenti di portata piuttosto limitata. La politica chiamata poi di *fine tuning* appariva sufficiente alla regolazione del sistema. Nello stesso tempo, i successi di questa politica, avvertiti in modo sempre più evidente, contribuivano a rafforzare la fiducia che i pubblici poteri fossero in grado di assicurare una crescita soddisfacente senza insopportabili tensioni inflazionistiche. Queste ultime infatti, potevano essere facilmente bloccate da temporanei contenimenti nell'espansione della domanda perché i sindacati, memori delle esperienze passate, erano portati a limitare decisamente le proprie richieste di aumenti salariali non appena si fosse profilato il pericolo di un aumento della disoccupazione.

D'altra parte, le imprese potevano contare sul fatto che le pubbliche autorità non avrebbero lasciato, per lunghi periodi, il sistema in condizioni di depressione. Perciò, le loro decisioni di investimento venivano prese con riferimento ad aspettative relative ad un orizzonte temporale piuttosto lungo. Di conseguenza, la produttività del lavoro poteva aumentare a ritmi soddisfacenti, consentendo l'aumento delle remunerazioni e il proseguimento della fase espansiva.

Naturalmente, il mantenimento del sistema all'interno della zona di piena occupazione e il tentativo di spingerlo sempre più all'interno di questa zona, hanno l'effetto di aumentare progressivamente il potere contrattuale dei sindacati. In primo luogo, questo fatto contribuisce alla diffusione di aspettative relative alla possibilità di ottenere continui aumenti salariali reali e, conseguentemente, favorisce la politica di richiedere, ad ogni rinnovo contrattuale, aumenti non trascurabili nei salari monetari. Nei periodi precedenti ciò avveniva in misura molto minore. Infatti, come afferma Hicks <sup>(37)</sup>, « un tempo i salari che aumentavano nei periodi di espansione erano i salari di industrie particolari, quelle che più risentivano del ciclo e che sono ancora oggi presenti. Ma, in quei tempi, i salari che erano aumentati durante l'espansione si riducevano decisamente nei periodi di depressione; oggi giorno essi aumentano nella fase di espansione ma non si riducono nelle fasi di recessione (moderata) ».

In secondo luogo, si è sempre più diffusa la pratica di considerare come *contratti guida* i contratti di lavoro stipulabili nei settori a più rapida crescita della produzione e della produttività, in cui era più agevole l'ottenimento di discreti aumenti nel salario monetario <sup>(38)</sup>. Inoltre, si è avuta una sempre maggior diffusione di contratti di lavoro incorporanti clausole di scala mobile, cioè di aggiustamento automatico del salario monetario alla variazione del livello generale dei prezzi <sup>(39)</sup>. Infine, specie nel caso italiano, si è accentuata la tendenza a ricercare una più completa tutela del lavoratore, cercando di opporsi alla mobilità

<sup>(37)</sup> J. HICKS, *The Crisis in Keynesian Economics*, cit., p. 70.

<sup>(38)</sup> D. JACKSON - H. A. TURNER - F. WILKINSON, *Do Trade Unions Cause Inflation?*, Department of Applied Economics, Occasional Paper n. 36, Cambridge University Press, 1972, pp. 22-29.

<sup>(39)</sup> H. J. WITTEVEEN, *Inflation and the International Monetary Situation*, "American Economic Review, Papers and Proceedings", May 1975, p. 110.



del lavoro all'interno della fabbrica e al tentativo di realizzare aumenti di produttività mediante l'aumento dei ritmi lavorativi, perseguendo la difesa a livello aziendale dei posti di lavoro, e richiedendo la concessione di sussidi sempre più vicini al livello del salario normale per i periodi di disoccupazione temporanea. Alcuni degli elementi ricordati che, a tempi diversi e con maggiore o minore misura, si sono manifestati per il complesso dei Paesi avanzati — anche se non singolarmente per ciascuno di essi — hanno contribuito a provocare una crescita media dei salari superiore a quella della produttività fisica del lavoro. Altri elementi tra quelli ricordati hanno invece contribuito a creare una situazione in cui risultava sempre più problematica la possibilità che lievi spinte inflazionistiche fossero sufficienti per la ricostituzione di adeguati equilibri tra costi e ricavi. Nel complesso, l'importanza di queste cause di inflazione strutturale è andata aumentando progressivamente. Nel contempo, acquistava sempre più rilevanza il problema del disavanzo pubblico, un aspetto questo che è sembrato di secondaria importanza a coloro che valutavano il limite della piena occupazione soltanto in termini di confronto tra la produzione aggregata potenziale e quella effettiva. L'aumento del deficit pubblico non deriva però soltanto da questo tipo di sottovalutazione dei suoi effetti negativi. Infatti, con il crescere del reddito *pro-capite*, sulla base della legge di Colin Clark, si è avuta una crescita più che proporzionale nel settore dei servizi e, in particolare, di quelli forniti dalle Pubbliche Amministrazioni. La crescita della produttività in questi settori è stata, per molte ragioni, nettamente inferiore a quella realizzata negli altri settori produttivi mentre i salari, per le considerazioni già riportate, sono cresciuti a ritmi molto più elevati. La spesa pubblica è cresciuta così a tassi molto più elevati di quelli registrati dal reddito nazionale, essendo a ciò spinta anche dalla necessità di aumentare alcuni trasferimenti (pensioni, ecc.) allargando la quota di persone coperte da assicurazione e adeguando, almeno parzialmente, le erogazioni unitarie ai livelli via via raggiunti dalle remunerazioni salariali. La riscossione di imposte è invece proceduta, fatto salvo il caso di alcuni Paesi, a tassi di crescita di poco superiori a quelli del reddito nazionale. È chiaro che ciò è dovuto, in larga parte, ad inefficienza fiscale. Ma è anche vero che parte della spiegazione deriva anche dal fatto che, data la quota del reddito nazionale attribuita ai lavoratori dipendenti e dato l'aumento che tale quota ha registrato come fenomeno di lungo periodo, se non si vuole aumentare la pressione fiscale (relativa) su questi lavoratori (o su alcuni di essi, date le grandi differenze nei redditi individuali che si hanno in alcuni Paesi all'interno di questa classe), diventa necessario inasprire in modo sempre più accentuato la pressione sui percettori di altri redditi. Ciò però diventa sempre più difficile specialmente quando si è in presenza di successive cadute dei margini di profitto. D'altro lato, il tentativo di inasprire la pressione fiscale sui redditi da lavoro dipendente — anche nel caso di imposizione diretta — contribuisce di per sé alle spinte inflazionistiche nella misura in cui i lavoratori cercano di proteggere il proprio reddito disponibile al netto di imposte mediante la richiesta di aumenti del salario monetario <sup>(40)</sup>.

<sup>(40)</sup> D. JACKSON - H. A. TURNER - F. WILKINSON, *Do Trade Unions Cause Inflation?*, cit. ch. 3.



L'aumento del disavanzo della Pubblica Amministrazione contribuisce ad accentuare le spinte inflazionistiche perché, da un lato, sottrae parte del risparmio nazionale dal finanziamento degli investimenti indirizzandoli verso quello delle spese correnti e, dall'altro lato, perché in questo modo tende a limitare la crescita della produttività del sistema nel suo complesso <sup>(41)</sup>. D'altra parte, a limitare la crescita complessiva contribuisce anche la minor crescita della produttività nei settori dei servizi e il fatto che molte delle spese sostenute per essi, ad esempio quelle per l'istruzione e la sanità che in tutti i Paesi sono cresciute a ritmi particolarmente elevati, producono i loro effetti positivi soltanto nel lungo periodo.

L'interrelazione tra questi elementi e la sempre più elevata rilevanza quantitativa di ciascuno di essi, ha avuto l'effetto di aumentare progressivamente la gravità degli squilibri che già prima avevano modo di manifestarsi. Piccoli aggiustamenti di carattere marginale non appaiono più sufficienti a mantenere il sistema in una situazione di sviluppo approssimativamente uniforme e di ragionevole stabilità. Il controllo del sistema richiede interventi di intensità sempre più elevata: dalla politica di *fine tuning* si passa a quella di *stop and go*. Conseguentemente, il sistema economico manifesta sintomi di instabilità sempre più accentuati. Tende così ad aumentare l'incertezza relativa agli andamenti futuri con conseguenze di rilievo sulle aspettative degli imprenditori e dei lavoratori.

Nel contempo, gli avvenimenti che si registravano sui mercati internazionali che, in parte non trascurabile, erano conseguenza di quanto fino ad ora illustrato e che mettevano in discussione la supremazia degli USA e la posizione del dollaro, contribuivano ad alimentare situazioni di incertezza, rendevano più agevole l'attuazione di manovre speculative contro le diverse monete – distorcendo così fondi utilizzabili a scopi produttivi – e accentuavano in definitiva gli elementi di instabilità.

Si diffonde così, in misura sempre crescente, l'opinione che i pubblici poteri non siano più in grado di assicurare una crescita stabile e sostenuta. Gli strumenti usuali non appaiono più sufficienti. Ma la possibilità di utilizzare anche strumenti alternativi non appare come una possibilità concreta. D'altro lato, alcune timide esperienze nel campo del controllo dei prezzi e dei redditi, dopo aver registrato qualche temporaneo successo, falliscono miseramente.

Il mutamento delle aspettative sulla capacità dei pubblici poteri di riportare il sistema alla precedente situazione di crescita uniforme in condizioni di stabilità, tende a provocare effetti cumulativi sempre più accentuati e sempre meno controllabili. Le imprese non programmano più i propri investimenti scontando una crescita regolare del sistema. Invece, e anche a causa della caduta dei margini di profitto, le loro decisioni sono improntate a grande cautela. Nel complesso, l'attività di investimento subisce un rallentamento piuttosto deciso, pur con qualche impennata temporanea in occasione di congiunture particolarmente favorevoli.

(41) Quanto nel testo dà evidentemente per scontato il fatto, messo chiaramente in luce da M. Monti nell'*Introduzione* al volume di K. Brunner (già cit.), che la Pubblica Amministrazione contribuisce alla produzione nazionale.



Dal punto di vista dei lavoratori, il rovesciamento delle aspettative tende a provocare, da un lato, una sempre più accentuata instabilità nella domanda di beni durevoli che ormai rappresentano una quota non indifferente della domanda globale e, dall'altro lato, un sempre più acuto senso di frustrazione derivante dalla sensazione di risultare danneggiati dai processi inflazionistici. La sensazione può anche non corrispondere alla verità dei fatti ma non per questo ha effetti meno rilevanti. È infatti assodato che ciascun gruppo sociale tende a ritenere di essere tra i più colpiti dagli effetti redistributivi dell'inflazione, essendo a ciò spinto dalla constatazione che ogni aumento delle proprie remunerazioni monetarie è stato preceduto e verrà seguito da aumenti di prezzi. Viene così ad essere posta in discussione "l'equità" della tradizionale struttura retributiva e dei differenziali salariali sanciti dalla consuetudine <sup>(42)</sup>. I sindacati, o particolari categorie sindacali, non considerano più come proprio obbiettivo quello di distribuire diversamente gli *incrementi* di reddito che man mano si realizzano, ma ritengono invece di poter contrattare per una diversa distribuzione dei *livelli* reddituali <sup>(43)</sup>. In altri termini, si tende a perseguire l'obbiettivo di una modificazione delle quote medie di distribuzione e non solo di quelle marginali.

L'interrelazione di tutte queste forze destabilizzanti provoca l'accentuazione delle spinte inflazionistiche, la stasi o il rallentamento nell'espansione del sistema e il diffondersi di tensioni sociali sempre più acute. Misure come il ricorso a successive modificazioni dei tassi di cambio hanno effetti al più temporanei, ma anche perversi <sup>(44)</sup> soprattutto se rafforzano l'aspettativa di ulteriori variazioni di parità. In conclusione, i fenomeni che i diversi Paesi stanno sperimentando in misura più o meno accentuata, non sembrano derivare da un'unica causa ma appaiono piuttosto come l'effetto di un insieme di cause, tra loro strettamente interrelate, che hanno operato con intensità diverse nel tempo e nello spazio e con effetti di tipo cumulativo. Le dimensioni degli scostamenti dal sentiero di sviluppo regolare e non inflazionistico sono venute progressivamente ad aumentare ed hanno contribuito a modificare profondamente lo stato delle aspettative e i meccanismi secondo cui esse vengono a formarsi. La zona in cui si manifestano i fenomeni un tempo considerati tipici della piena occupazione si è allargata a dismisura. L'evoluzione del sistema economico è stata tale da provocare importanti modificazioni qualitative. Ci si è, in altri termini, avvicinati a quello che, con recente terminologia matematica, è stato sopra indicato come un punto di catastrofe. Ma il sistema non ha trovato spontaneamente un nuovo andamento di equilibrio, né sembra essere vicino a trovarlo. Ciò implica che, in assenza di nuovi strumenti di controllo, la situazione è destinata ad aggravarsi ulteriormente. Gli strumenti "keynesiani" di controllo della domanda globale sono dunque obsoleti? Certamente no. Essi saranno comunque necessari perché è indubbio che

<sup>(42)</sup> J. HICKS, *The Crisis*, cit., ch. III.

<sup>(43)</sup> D. JACKSON - H. A. SUMNER - F. WILKINSON, *op. cit.*, ch. 2, e spec. p. 37.

<sup>(44)</sup> Quanto affermato nel testo non si riferisce tanto agli effetti di breve periodo di cui si occupa la teoria della curva a J, quanto piuttosto agli effetti inflazionistici delle svalutazioni e alle conseguenze che, per questa via, tendono a verificarsi in materia di aumenti salariali.



una domanda aggregata troppo debole provoca la disoccupazione, mentre una troppo elevata provoca l'inflazione. Ma non saranno più di per sé sufficienti a regolare l'andamento del sistema.

Allo stesso modo, non potranno essere sufficienti singole politiche miranti a controllare soltanto una grandezza globale, siano queste le politiche dei redditi oppure il controllo dell'offerta di moneta. Agli strumenti per la regolazione globale dovranno esserne affiancati altri per la regolazione settoriale. Si porranno importanti problemi di coordinamento che dovranno essere risolti in sede di programmazione e in tale sede potrà, ed anzi dovrà, essere trovata una composizione tra le esigenze delle diverse classi sociali. Soltanto per questa via potrà essere possibile un ribaltamento delle aspettative in senso favorevole. È stato Keynes a sottolineare nel modo più deciso possibile l'importanza delle aspettative. Ed è stato lui a metterci in guardia contro l'illusione che sia molto facile mantenere indefinitamente un clima di aspettative favorevoli. A maggior ragione, risulterà difficile renderle favorevoli quando non lo sono. Ma dalla soluzione di questo problema sembra in larga misura dipendere, almeno per il nostro Paese, la possibilità di continuare ad utilizzare l'espressione: punto di catastrofe in senso puramente matematico.



## 1. La politica monetaria nel dopoguerra

La politica monetaria ha riservato in questo dopoguerra sensazionali successi fra gli economisti. In una prima fase, fino alla fine degli anni '50, l'intervento nella politica monetaria è stato modesto e quasi finalizzato alla compensazione della sua efficacia come strumento di politica economica.

**Giorgio La Malfa**

Il massimo dello scetticismo nei confronti della politica monetaria risale in un documento ufficiale è contenuto nel rapporto Radcliffe apparso nel '58 (7), nel quale gli effetti sul livello degli investimenti e dell'attività produttiva delle condizioni monetarie sono considerati come « vengono mediati attraverso l'influenza della politica monetaria in senso stretto sulle "condizioni di liquidità" del mercato ».

Il documento del Radcliffe Committee, che ha avuto un grande successo negli Stati Uniti, dove quest'ultima concezione della politica monetaria è stata accolta con favore, ha stimolato nella nostra « il credito » (8) nel quale si riflettevano opinioni alquanto diverse sul ruolo e sull'efficacia della moneta. Ma anche negli Stati Uniti una linea corrente di pensiero si è venuta a considerare decisamente inefficace la politica monetaria, specialmente se confrontata con la politica fiscale. Alla fine degli anni '50 e soprattutto con l'anno '62 vi è stato un ritorno molto forte di interesse per la moneta e per la politica monetaria. Generalmente, ciò viene attribuito al progressivo affermarsi, soprattutto negli Stati Uniti, delle opinioni monetariste rispetto alla prevalenza tradizionale keynesiana. Secondo questa interpretazione la superiorità dell'efficacia della politica monetaria giace nel messaggio principale consegnato da Keynes alla teoria ed alla politica economica, mentre sarebbe molto più del monetarismo quella che contemporaneamente si chiama la « riscoperta » della moneta.

È in parte vero che la tradizione di politica economica del dopoguerra, che è una tradizione prevalentemente keynesiana, stabilisce una subordinazione dell'efficacia della politica fiscale rispetto alla politica monetaria, anche se è da dubitare che questa conclusione derivi esclusivamente da Keynes e non dall'interpretazione che l'opera di quest'ultimo ricevette fin dal suo apparire in Inghilterra e soprattutto negli Stati Uniti. Questa distinzione fra la teoria economica di Keynes e la economia keynesiana è ormai obbligatoria dopo le approfondite analisi di A. Laing Lufkin (24) dedicate a questo argomento, ma si rivela anche che perché l'interpretazione corrente negli anni del dopoguerra del pensiero keynesiano ha comportato la perdita di alcune osservazioni di Keynes sulla moneta che sarebbe un peccato non utilizzare oggi in un esame moderato delle questioni monetarie.

Quanto alla riscoperta della moneta, essa è solo parzialmente il risultato del dibattito teorico tra keynesiani e monetaristi. In realtà sono le nuove condizioni eco-







## 1. La politica monetaria nel dopoguerra.

La politica monetaria ha ricevuto in questo dopoguerra considerazione alterna fra gli economisti. In una prima fase, fino alla fine degli anni '50, l'interesse per la politica monetaria, è stato modesto e assai limitata la considerazione della sua efficacia come strumento di controllo sull'attività economica.

Il massimo dello scetticismo sull'efficacia della politica monetaria raccolto in un documento ufficiale è costituito dal rapporto Radcliffe apparso nel '59 (7), nel quale gli effetti sul livello degli investimenti e dell'attività produttiva delle condizioni monetarie sono considerati scarsi e vengono mediati attraverso l'influenza della politica monetaria in senso stretto sullo "stato di liquidità" del sistema.

Il declino della politica monetaria non è stato altrettanto ampio negli Stati Uniti, dove quasi contemporaneamente al rapporto Radcliffe appariva il "Rapporto della commissione sulla moneta e il credito" (6) nel quale si riflettevano opinioni alquanto diverse sul ruolo e sull'efficacia della moneta. Ma anche negli Stati Uniti una forte corrente di pensiero tendeva a considerare complessivamente inefficace la politica monetaria, specialmente se confrontata con la politica fiscale. Alla fine degli anni '50 e soprattutto negli anni '60 vi è stato un ritorno molto forte di interesse per la teoria e per la politica monetaria. Generalmente, ciò viene attribuito al progressivo affermarsi, soprattutto negli Stati Uniti, delle opinioni monetariste rispetto alla prevalente ortodossia keynesiana. Secondo questa interpretazione la negazione dell'efficacia della politica monetaria sarebbe il messaggio principale consegnato da Keynes alla teoria ed alla politica economica, mentre sarebbe merito del monetarismo quella che convenzionalmente si chiama la "riscoperta" della moneta.

È in parte vero che la tradizione di politica economica del dopoguerra, che è una tradizione prevalentemente keynesiana, contiene una accentuazione dell'efficacia della politica fiscale rispetto alla politica monetaria, anche se è da dubitare che questa conclusione derivi precisamente da Keynes e non dall'interpretazione che l'opera di quest'ultimo ricevette fin dal suo apparire in Inghilterra e soprattutto negli Stati Uniti. Questa distinzione fra la teoria economica di Keynes e la economia keynesiana è ormai obbligatoria dopo la approfondita analisi di A. Leijonhufvud (24) dedicata a questo argomento, ma si rivela anche utile perché l'interpretazione corrente negli anni del dopoguerra del pensiero keynesiano ha comportato la perdita di talune osservazioni di Keynes sulla moneta che sarebbe un peccato non utilizzare oggi in un esame moderno delle questioni monetarie.

Quanto alla riscoperta della moneta, essa è solo parzialmente il risultato del dibattito teorico tra keynesiani e monetaristi. In realtà sono le mutate condizioni eco-



nomiche del dopoguerra nei Paesi industriali fra il '50 e il '60 che hanno determinato una evoluzione dei punti di vista sulla situazione economica.

Il dopoguerra si era aperto all'insegna delle preoccupazioni stagnazioniste di Hansen (14) negli Stati Uniti e della filosofia di Beveridge sul modo di raggiungere la piena occupazione in Inghilterra. Verso gli anni '60, si è cominciato a ritenere raggiunto o raggiungibile un soddisfacente livello della attività produttiva e dell'occupazione nei sistemi industriali, ma sono emerse le prime preoccupazioni relative all'inflazione. E poiché quest'ultima è, per sua natura ed indipendentemente dall'esatta teoria che si adotta per spiegarne il sorgere e il propagarsi, un fenomeno di ordine monetario, la preoccupazione per i problemi dell'inflazione riconduce l'attenzione alla teoria e alla politica monetaria.

Come si è detto, la seconda metà degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 sono stati dominati, soprattutto negli Stati Uniti, dal pensiero monetarista. Tuttavia, mentre la teoria generale di Keynes ebbe una immediata traduzione in termini di politica economica, il monetarismo ha avuto una evoluzione nei contenuti e nelle posizioni di politica economica che ne rende meno individuabile il dettato preciso di politica economica. Per questa ragione, non è ancora possibile, ad avviso di chi scrive, formulare un bilancio del contributo del monetarismo alla teoria ed alla politica monetaria. Si possono però indicare alcuni punti specifici che provengono dal monetarismo e che possono oggi essere incorporati nella politica monetaria.

Quanto durerà l'interesse per la moneta e la politica monetaria? In un saggio dedicato alla "rivoluzione" keynesiana ed alla "controrivoluzione" monetarista, Harry Johnson sostiene che « il successo attuale del monetarismo è dipeso dalla pretesa keynesiana e dalla assunzione da parte di quest'ultima di responsabilità in materia di politica anti-inflazionistica mediante l'uso della politica fiscale, sotto gli auspici della New Economics » (*ibidem* pag. 59). Ma aggiunge che l'influenza del monetarismo è destinata a ridursi rapidamente in quanto « i keynesiani hanno ragione a sostenere che l'inflazione è un problema sociale di assai minore rilevanza della disoccupazione di massa. O si riuscirà a eliminare l'inflazione a un costo sociale modesto, oppure ci abitueremo ad essa. La probabilità è oggi in questa direzione » (*ibidem* pag. 66-7).

In realtà questa opinione di Johnson appare non tener conto del relativo insuccesso che le politiche strettamente monetariste hanno avuto nel corso di questi anni, specialmente nei Paesi e nei periodi in cui l'inflazione si è rivelata più forte. Il declino del monetarismo non appare connesso tanto alla accettazione dell'inflazione nei Paesi industriali avanzati, quanto alla necessità di individuare altri strumenti più efficaci della semplice politica monetaria e meno socialmente costosi, per frenare l'inflazione.

In realtà ciò che emerge dalla alterna vicenda della politica monetaria nel dopoguerra è che essa non può essere lo strumento principale di controllo del sistema economico. In situazioni di accentuata depressione essa può atteggiarsi in modo più o meno espansivo, ma non ha che scarsa efficacia; in situazioni di protratta inflazione, essa può operare come fattore di contenimento della dinamica dei



prezzi, solo a patto di avere un carattere fortemente restrittivo e di determinare una drastica compressione della domanda. Resta ad essa assegnato un ruolo significativo nelle condizioni per così dire intermedie, ma ciò significa che per evitare la depressione da un lato e l'inflazione dall'altro sono necessari altri strumenti di politica economica sulla cui efficacia poggia la possibilità per la politica monetaria di svolgere il proprio compito.

Nei paragrafi che seguono si è cercato di indicare, con riferimento agli sviluppi di cui si è fatto cenno in queste prime pagine, ciò che è tutt'ora vivo del pensiero di Keynes sulla moneta, specialmente dopo la lunga polemica dei monetaristi e ciò che il monetarismo ha dato come contributo alla teoria ed alla politica monetaria.

Un paragrafo è dedicato ad alcuni problemi attuali del controllo monetario in Paesi fortemente impegnati con l'estero come l'Italia, mentre l'ultimo paragrafo, prima delle conclusioni, affronta il tema dell'inflazione e quello del ruolo che in essa può avere la politica monetaria.

Questa nota non intende offrire una rassegna completa sui problemi della moneta e della politica monetaria da Keynes ad oggi. Vi sono su questo argomento numerosissimi scritti cui si può fare rimando. Tra di essi vale la pena di ricordarne due di Harry Johnson scritti in date diverse (19, 20) ed uno più recente di Stanley Fisher (10). La nota non affronta direttamente questioni di politica economica italiana. Queste ultime, per le particolari condizioni del nostro Paese, richiederebbero un esame proprio e più dettagliato. Tuttavia i problemi che l'Italia oggi deve affrontare, e quelli che ha dovuto affrontare dal 1963 in avanti offrono una conferma dei limiti di applicabilità della politica monetaria e delle condizioni nelle quali essa può risultare efficace rispetto agli obiettivi che le sono assegnati e non tale da comportare conseguenze collaterali negative.

## **2. La moneta di Keynes.**

Nella tradizione keynesiana del dopoguerra non si è mai giunti a sostenere, come ha affermato Milton Friedman all'apice della polemica fra keynesiani e monetaristi, che "la moneta conta". Semmai si è ritenuto, come scrisse Tobin (31) che "non contava molto" o che "contava anch'essa", nel senso che una combinazione di politiche fiscali e monetarie poteva dare migliori risultati della semplice politica monetaria. Ma se si segue il suggerimento di Leijonhufvud di distinguere fra Keynes e l'interpretazione di Keynes da parte dei suoi successori, ci si rende conto che anche questa posizione di Tobin e in generale degli economisti keynesiani americani non rende piena giustizia al pensiero monetario di Keynes. Nell'opera di Keynes, ed in particolare nella Teoria Generale (23) esistono infatti una serie di elementi di riflessione sulla moneta e sulla politica di cui vale la pena, ancora oggi, tenere conto.

Non è il caso, in questa sede, di procedere a un esame analitico delle opinioni



monetarie di Keynes: si può rinviare, oltre che al già citato Leijonhufvud (24), a un eccellente e completo studio di D. Patinkin (27) che esamina l'evoluzione del pensiero monetario di Keynes dal "Tract on Monetary Reform" (21), al "Treatise on Money" (22), alla Teoria Generale. Da ultimo merita di essere segnalata una relazione molto stimolante su questo stesso argomento di Paolo Savona (29) in occasione di una recente riunione della società italiana degli economisti.

Su alcuni punti merita, tuttavia, di soffermarsi. Il primo riguarda l'origine dell'opinione secondo cui la Teoria Generale porta a escludere l'efficacia della politica monetaria. Essa nasce, ad avviso di chi scrive, dalla conciliazione tentata da molti dei primi interpreti di Keynes fra la Teoria Generale e la precedente sintesi neoclassica. Questo tentativo, che si distingue dal puro e semplice rigetto delle teorie di Keynes dei Robertson, dei Pigou e di altri, fu iniziato da Hicks con l'articolo "Mr. Keynes and the Classics" (15) e proseguito da molti fra cui Franco Modigliani con due articoli, il primo del '44 (25), il secondo del '62 (26). Secondo questa interpretazione, la Teoria Generale è l'analisi di un caso estremo del sistema neoclassico, quello in cui il processo di aggiustamento naturale del sistema economico in presenza di disoccupazione "involontaria", secondo la terminologia di Keynes, non funziona.

Perché ciò avvenga, debbono aversi salari monetari rigidi, o infinita elasticità della domanda di moneta rispetto al tasso dell'interesse, o totale inelasticità degli investimenti rispetto al tasso dell'interesse, condizioni estreme che rendono impossibile il ritorno automatico alla piena occupazione. In particolare, seppure si ammette la flessibilità dei salari monetari da parte di questi autori, si attribuisce alla elasticità della domanda di moneta e alla sottovalutazione da parte di Keynes dell'effetto di ricchezza reale determinato dalla caduta dei salari e dei prezzi a quantità di moneta data, la permanenza di condizioni di sotto occupazione. In realtà, a distanza di molti decenni dalla pubblicazione della Teoria Generale, risulta più chiara la portata del tentativo di Keynes che era quello di formulare una teoria della domanda aggregata e del reddito sufficientemente generale e tale da incorporare come casi estremi, da un lato quello della piena occupazione neoclassica, dall'altro quello che potremmo definire della piena depressione.

Per tale motivo, ancora più distorsivo rispetto alla formulazione Keynesiana appare lo sviluppo delle interpretazioni nate sulla linea del già citato articolo di Hicks. Ai due casi estremi della Teoria Generale di Keynes, alla piena occupazione ed alla piena depressione, non si applicano le considerazioni sulle elasticità e sugli strumenti di politica economica e monetaria in particolare che Keynes sviluppa nei capitoli 18, 19-20 e 21 della Teoria Generale e che rappresentano la formulazione piena del suo pensiero.

Nella misura in cui le interpretazioni di Keynes hanno negato il carattere generale della formulazione keynesiana e si è considerata la permanenza della disoccupazione involontaria come una circostanza particolare che si verifica perché cessano di avere validità gli strumenti di riequilibrio automatico del sistema economico, è stata aperta la strada ad una interpretazione della Teoria di Keynes il cui corollario è l'irrilevanza della moneta.



In realtà, Keynes nella Teoria Generale assegna un obiettivo preciso alla politica monetaria: quello di tenere il tasso di interesse a lungo termine a un livello tale da consentire un volume di investimenti di piena occupazione (vedi in questo senso il saggio di Paolo Savona già citato), salvo a suggerire di aggiungere a questa misura necessaria un contributo di investimenti autonomi da parte dello Stato fino a determinare il raggiungimento della piena occupazione. Ciò specialmente in situazioni di prolungata depressione nelle quali le aspettative degli imprenditori sono improntate al pessimismo e possono essere ulteriormente influenzate in senso negativo da una caduta del tasso di interesse.

In relazione a quanto si è appena detto, va ricordato che lo stesso Keynes nella Teoria Generale non considera un caso normale quello in cui la domanda di moneta diviene infinitamente elastica al tasso dell'interesse ed esclude quindi quella situazione che comporta l'irrelevanza della politica montaria. Scrive infatti Keynes « questo caso limite potrebbe divenire importante in futuro, per ora non ne conosco esempi » (pag. 207), anche se non mancano altri passaggi nei quali in maniera più sfumata, parlando dei livelli del tasso di interesse egli sembrerebbe considerare assai difficile una ulteriore riduzione di essi.

Un secondo punto su cui vale la pena di soffermarsi, anche se esso non ha un rilievo centrale rispetto alle questioni della politica monetaria, riguarda la natura dell'analisi contenuta nella Teoria Generale. In particolare una serie di studi apparsi in questi anni ha posto il problema se l'esistenza di una disoccupazione involontaria possa essere considerata come una posizione di equilibrio per il sistema economico o come una posizione di disequilibrio. In realtà, come osserva Tobin (30), « il problema effettivo non è l'esistenza di un *equilibrio* statico di lungo periodo con disoccupazione, bensì la possibilità di una disoccupazione che si protrae nel tempo e che l'aggiustamento naturale di un'economia di mercato potrà correggere molto lentamente, se mai vi riuscirà » (pag. 195-6).

In realtà buona parte degli studi più recenti concorda in questa interpretazione della Teoria Generale come un'analisi dinamica degli squilibri di un sistema di equilibrio generale il cui funzionamento non sia assicurato da un "banditore" nel senso walrasiano. Questo è in un certo senso il tema centrale del lavoro di Leijonhufvud.

Se la Teoria Generale è uno studio dell'aggiustamento dinamico del sistema economico basato su un più rapido adeguamento delle quantità prodotte e dei prezzi alle differenze fra domanda ed offerta, un ruolo particolare in questo modello hanno le aspettative (vedi Fisher citato pag. 161). Per esempio nella domanda di investimento, prezzi attuali accompagnati da diverse aspettative sui prezzi, e tassi di interesse attuali accompagnati da diverse aspettative sui tassi, per un dato livello della fiducia degli imprenditori, comportano differenti livelli dell'efficienza marginale del capitale e differenti volumi di investimento.

L'importanza delle aspettative nei processi dinamici non può essere sottovalutata, né al livello degli squilibri reali, né al livello degli squilibri monetari e quindi al livello degli squilibri inflazionistici. Pensare di poter frenare l'inflazione senza che si creino o si determinino aspettative coerenti con una minore dinamica dei



prezzi è come pensare che si possa ripristinare la piena occupazione limitandosi a fissare la politica monetaria senza tener conto delle aspettative e dell'influenza che la stessa fissazione della politica monetaria ha sulle aspettative.

Infine, per tornare al problema dell'efficacia in senso stretto della politica monetaria, l'opinione di Keynes è contenuta nel capitolo 19 della Teoria Generale. In quella analisi non si esclude una certa efficacia della politica monetaria nel ricondurre il sistema economico verso la piena occupazione; si esclude soltanto la piena efficacia di essa a questo fine: « Non vi è ragione di ritenere – scrive Keynes – che una politica salariale flessibile sia in grado di assicurare uno stato di piena occupazione continua; né vi è ragione di ritenere che una politica monetaria di mercato aperto sia in grado, da sola, di realizzare questo risultato. Il sistema economico non è in grado di autoregolarsi lungo queste linee » (pag. 277). Se d'altra parte, osserva Keynes nello stesso capitolo introducendo una considerazione che in altra forma è stata sostenuta con vigore dai monetaristi, si usa la politica monetaria con grande determinazione per portare il tasso di interesse a livelli così bassi da consentire adeguati investimenti, si può determinare uno stato di aspettative così pessimistiche da abbassare la curva dell'efficienza marginale del capitale in misura da compensare il vantaggio della diminuzione del tasso dell'interesse: « Un aumento moderato della quantità di moneta può esercitare un effetto insufficiente sul tasso a lunga, mentre un aumento molto consistente può compensare i suoi effetti positivi con riflessi negativi sulla fiducia » (pag. 266).

Nella Teoria Generale, dato anche il tipo di problemi ai quali essa specificamente si indirizzava, Keynes non si occupò di inflazione. In un breve passaggio scrive che l'inflazione e la deflazione non sono del tutto simmetriche: mentre l'inflazione lascia il prodotto immutato e innalza i prezzi verso l'alto, la deflazione riduce insieme prezzi e quantità prodotte. Aggiunge, tuttavia, un'osservazione che è di notevole portata ancora oggi e cioè che non è simmetrico neppure il comportamento della forza lavoro rispetto alle variazioni dei salari monetari: l'aumento dei salari è ben più tranquillamente accettato di una riduzione. E nel concludere il capitolo ventunesimo dal quale queste osservazioni sono tratte, Keynes scrive che « la stabilità o l'instabilità dei prezzi nel lungo andare dipenderà dalla forza della tendenza ascendente dell'unità di salario in confronto con il ritmo di aumento dell'efficienza del sistema produttivo ». Un'osservazione molto succinta ma che offre molta materia di riflessione sulle cause dei processi inflazionistici e sui limiti dell'utilizzazione della politica monetaria per farvi fronte.

### **3. Il contributo del monetarismo.**

Attorno alla metà degli anni '60 la controversia fra keynesiani e monetaristi ha assunto il carattere di uno scontro molto duro sia sul terreno teorico sia sul piano della verifica empirica. Si può imputare soprattutto a Friedman la radicalizza-



zione delle posizioni al di là probabilmente della effettiva distanza che separava le due impostazioni di pensiero.

La polemica non ha condotto al prevalere né della cosiddetta ortodossia keynesiana né della nuova ortodossia monetaria. Risultano per esempio inconclusive le discussioni sulle verifiche empiricamente tentate delle due opinioni in conflitto da parte di Friedman e Meiselman da una parte (13) e di Modigliani e Ando, ecc. dall'altra (1).

Negli ultimi anni, forse in relazione all'impossibilità registrata dal monetarismo di ottenere una piena affermazione sul terreno teorico o su quello della verifica empirica delle teorie keynesiane, la polemica si è attenuata e si può quindi cominciare a fare un bilancio del contributo che il monetarismo ha dato alla teoria della politica monetaria e di ciò che essa non è riuscito a dare. Tale bilancio può essere espresso indicando, su alcuni specifici punti, l'obiettivo massimo che Friedman voleva perseguire e ciò di cui invece si è dovuto in sostanza accontentare.

#### a) *il livello dei prezzi.*

Nel classico articolo del '56 sulla teoria quantitativa della moneta, Friedman (11) aveva con ogni evidenza l'obiettivo di rivalutare la teoria quantitativa del livello dei prezzi rispetto alla polemica keynesiana e probabilmente era suo intendimento riaffermare la separazione fra i fattori che determinano il livello reale del reddito nazionale e quelli che determinano il livello dei prezzi.

In un articolo successivo, apparso nel '70 (12) dopo anni di aspre polemiche, Friedman dichiara che l'influenza che la moneta esercita sul livello del reddito *nominale*, e che nel breve periodo, la ripartizione degli effetti di una variazione di una quantità di moneta tra aumento dei prezzi e aumento delle quantità prodotte deve essere esaminata specificando il modello e non è definibile a priori. Un tentativo specifico di formulare una teoria nel modo nel quale gli impulsi monetari si ripartiscono fra prezzi e quantità è stata compiuta congiuntamente e disgiuntamente da Karl Brunner (3) e Allan Meltzer (4).

In realtà questa ammissione di una influenza almeno nel breve periodo (che poi nessuno sa quanto è breve) della politica monetaria sul livello della attività produttiva è di per sé sufficiente a ridurre la distanza tra monetaristi e keynesiani e ad eliminare buona parte della materia del contendere fra gli uni e gli altri.

#### b) *la domanda di moneta.*

Friedman ha più volte sostenuto, per esempio nel saggio del '56 citato, che il monetarismo contemporaneo "conveys the flavor" della tradizione di Chicago della teoria quantitativa della moneta. Gli è stato fatto osservare, da ultimo da Don Patinkin (JPE, pag. 883), che lo schema di analisi dei monetaristi è strettamente keynesiano (vedi anche a questo proposito il saggio di Paolo Savona cit. pag. 18) e che stabilisce una relazione non solo fra moneta e reddito, ma anche fra moneta e tassi di interesse. Su questo punto tuttavia, il monetarismo ha dato un contributo significativo. Infatti, riprendendo una antica osservazione di Fi-



sher (9), Friedman e i suoi hanno sottolineato più volte la necessità di distinguere fra tasso nominale e tasso reale di interesse ed hanno osservato che il tasso di interesse generalmente dipende non solo dalle condizioni attuali della domanda e dell'offerta di moneta, ma anche dalle aspettative di andamento dei prezzi.

Come si è detto nel precedente paragrafo, l'importanza delle aspettative è uno dei contributi essenziali di Keynes alla teoria economica, ma la ripresa di questo aspetto nel quadro della teoria del tasso dell'interesse indica una necessaria qualificazione, in situazioni inflazionistiche, dell'obiettivo che il pensiero keynesiano assegna alla politica monetaria in tema di controllo del livello dei tassi di interesse a lungo termine.

c) *regole automatiche e comportamenti discrezionali.*

Friedman non si è limitato a sostenere la prevalenza della politica monetaria sulla politica fiscale, ha sostenuto anche la necessità di ridurre la discrezionalità della condotta monetaria sostituendo ad essa regole fisse di comportamento da parte delle banche centrali. La tesi sottostante è che la moneta deve provvedere alle necessità di aumento delle transazioni connesse all'espansione dell'economia al suo tasso *naturale* e che un ritmo di aumento monetario superiore a questo, nel *lungo periodo*, si scarica sui prezzi. Questa tesi incontra numerose difficoltà, una delle quali proviene dallo stesso ambito della teoria monetarista per la quale il rapporto fra moneta e reddito non resta costante al crescere del reddito (si ridurrebbe cioè tendenzialmente la velocità di circolazione). La seconda obiezione è che l'espansione ad un tasso naturale, per chi ha compreso il significato dell'analisi di Keynes, deve essere considerata un obiettivo perseguibile mediante appropriati interventi di politica economica: non è un andamento necessario o spontaneo del sistema economico.

È vero per altro che la mancanza di una tempestiva informazione sullo stato della congiuntura rischia di fare assumere decisioni di politica economica procicliche invece che anticicliche e che questo pericolo è reale soprattutto per la politica fiscale i cui tempi di decisione nelle democrazie parlamentari sono lunghi, ma è anche reale per la politica monetaria. Anche qui appare ormai abbandonata la formulazione più rigida, originariamente proposta da Friedman, ma è possibile integrarne una parte nel corpo delle dottrine monetarie contemporanee. In particolare due sono i punti che possono essere utilizzati:

— i mutamenti degli strumenti di politica economica e della politica monetaria in particolare debbono avvenire nel modo più graduale possibile affinché possano essere percepiti dagli operatori economici senza rotture traumatiche della condizione delle aspettative (anche qui vi è un collegamento con quanto si è osservato nel precedente paragrafo);

— è opportuno che gli obiettivi di politica economica e di politica monetaria in particolare vengano formulati chiaramente e resi noti pubblicamente affinché nella formazione delle aspettative essi possano avere un peso.

È chiara la rilevanza di queste indicazioni in una economia in cui si manifestano fenomeni inflazionistici, più che in una economia dominata dalla stagnazione.



d) *il crowding out*.

In una situazione di piena occupazione un aumento del disavanzo pubblico non può avere effetti reali di espansione del reddito nazionale e della attività produttiva. In situazioni di non piena occupazione vi è, almeno in linea di principio, la possibilità di un aumento del reddito nazionale. In questo caso il disavanzo pubblico non determina un effetto di *crowding out* rispetto agli investimenti privati. L'affermazione anch'essa esplicita nel primo stadio del monetarismo che la sostituzione degli investimenti pubblici agli investimenti privati è sempre piena, cosicché la politica fiscale è irrilevante ai fini del sostegno del livello dell'attività produttiva, è stata successivamente ridimensionata.

Rimane quindi questione empirica valutare la presenza e le dimensioni di un fenomeno di *crowding out*.

Il fenomeno ha particolare interesse per sistemi economici nei quali l'inflazione si sviluppa con forza ed ha alla sua origine un eccesso di domanda monetaria proveniente dal settore pubblico. In tale situazione infatti il tentativo di contenere l'inflazione adottando una norma di espansione monetaria inferiore al tasso di inflazione che il disavanzo pubblico comporta, implica, se contemporaneamente il disavanzo pubblico non si contrae, un effetto di *crowding out*.

#### 4. Quanto è indipendente la politica monetaria?

Uno schema conveniente per esporre i canali che collegano l'offerta di moneta alle variabili principali del sistema economico è il seguente:

$$\left. \begin{array}{l} T \\ E \\ B_b \end{array} \right\} B \rightarrow M \rightarrow Y \left\{ \begin{array}{l} P \\ Q \end{array} \right.$$

dove P e Q sono rispettivamente l'indice dei prezzi e il reddito nazionale in volume, Y il reddito monetario, M la moneta (per esempio Base monetaria più depositi in conto corrente) B la Base monetaria complessiva e T, E e  $B_b$ , rispettivamente la Base monetaria creata per conto del Tesoro, dell'ufficio dei cambi (o istituzione equivalente che regola le transazioni in valuta) e del sistema bancario mediante risconti e anticipazioni.

Sulla parte destra della relazione si è già detto nei paragrafi precedenti, nei quali si sono esposti dubbi sulla conoscenza del modo in cui una variazione di M ripartisce la sua influenza fra P e Q e quale ruolo abbia il tasso dell'interesse in questa ripartizione. In questo paragrafo si esamineranno due questioni che riguardano la parte sinistra della relazione, cioè il rapporto fra Base monetaria creata per conto del Tesoro, base monetaria creata o distrutta dalle transazioni valutarie internazionali e base monetaria complessiva.

In sostanza, quindi, il tema di questo paragrafo riguarda la possibilità di considerare esogena e sotto il controllo delle autorità monetarie in senso stretto, cioè della Banca Centrale, l'offerta di moneta.



Prima di entrare in questo argomento, vale la pena di osservare che la rimanente relazione, quella tra  $B$  e  $M$  cioè il moltiplicatore dei depositi bancari, al quale si attribuiva tradizionalmente un valore stabile, è oggi tendenzialmente considerata una variabile dipendente anche dall'andamento dei prezzi, dei tassi dell'interesse e così via. Non vi è quindi una relazione meccanica fra creazione di base monetaria e volume di moneta in circolazione, tale da poter considerare esogena la complessiva offerta di moneta. Ma questo è un punto che può essere tralasciato in questo momento poiché di minore rilievo rispetto alla questione della maggiore o minore esogeneità di  $B$  che è l'argomento al quale ora ci dedicheremo.

Non vi è dubbio che  $B_b$ , la base monetaria creata dalla banca centrale attraverso il risconto e le anticipazioni a favore del sistema bancario, sia una variabile sotto controllo della banca centrale stessa. Ciò almeno in un sistema come quello italiano nel quale il ricorso alla banca centrale come prestatore di ultima istanza non si configura come un diritto del sistema bancario. In relazione a questa facoltà discrezionale di concedere o meno risconti e anticipazioni al sistema bancario, tradizionalmente la Banca d'Italia ha rivendicato la propria capacità di controllo di  $B$  pur in presenza di movimenti esogeni di  $T$  e di  $E$ . Ciò in quanto  $B_b$  è sotto il suo controllo e può essere utilizzata per compensare l'andamento delle due altre variabili che per la banca centrale risultano determinate dall'esterno. Questa affermazione, tuttavia, può essere messa in dubbio, per ragioni diverse, sia partendo da  $T$  sia partendo da  $E$ .

Cominciamo dal Tesoro e supponiamo  $E = 0$ . L'equivalenza di  $T$  e di  $B_b$  ai fini della creazione di moneta non è del tutto ovvia. Intanto, se per qualche tempo la base monetaria creata per conto del Tesoro sistematicamente eccede la Base monetaria complessiva che la banca centrale ritiene di dover creare, la compensazione avviene mediante una riduzione della base monetaria posta a disposizione del sistema bancario. Si può determinare così una situazione in cui la base monetaria complessivamente creata a favore del sistema bancario, cioè il volume complessivo dei risconti e delle anticipazioni, si riduca al punto tale da non consentire una riduzione ulteriore in misura sufficiente a compensare la crescita della base monetaria dovuta alla necessità di soddisfare i bisogni del Tesoro.

In questo caso, la banca centrale perde il controllo della base monetaria complessiva e può solo tentare di ridurre l'immissione di moneta nel sistema economico operando sul rapporto fra base monetaria complessiva e depositi in conto corrente. Una situazione di questo genere non è soltanto ipotizzabile; corrisponde infatti al tipo di sviluppi che si sono avuti nel nostro Paese nel corso degli ultimi anni.

In secondo luogo, anche se risconti e anticipazioni in essere sono sufficientemente abbondanti per consentire di compensare con una riduzione di  $B_b$  l'eccesso di base monetaria creata per conto del Tesoro, gli effetti di una manovra di compensazione di questo genere, che sono neutrali rispetto alla base monetaria complessivamente creata, non sono eguali rispetto ai flussi e alle disponibilità di credito. Come effetto immediato, una riduzione di  $B_b$  determina un effetto di restrizione creditizia, mentre l'afflusso di moneta nel sistema economico attraverso la base



monetaria creata per conto del Tesoro segue circuiti diversi e può avere tempi di ingresso nel sistema bancario, come base del processo di moltiplicazione dei depositi, diversi dalla base monetaria direttamente creata a favore del sistema bancario.

Va a questo proposito notata, con riferimento alla situazione italiana che si è verificata nel corso di questi anni, una trasformazione sostanziale dei rapporti fra Tesoro e banca centrale che ha rilevanza rispetto alla specifica questione di cui ci stiamo occupando. Per molto tempo, infatti, nonostante le affermazioni prima ricordate tratte dalle relazioni della Banca d'Italia e secondo le quali la base monetaria creata per conto del Tesoro è da considerarsi esogena per quanto riguarda la politica monetaria, la banca centrale è riuscita a influire nella determinazione di T ed ha cercato di stabilire il fabbisogno del Tesoro in modo tale da rendere compatibile T e B con una ragionevole politica del risconto e delle anticipazioni.

Questa manovra è stata resa possibile dalla natura di competenza del bilancio dello Stato approvato dal Parlamento e dalla mancanza di controlli sulla trasformazione della competenza in cassa. Ciò ha consentito di governare il fabbisogno di cassa del Tesoro attraverso la gestione combinata della competenza e dei residui ed in relazione sia alla complessiva base monetaria da crearsi, sia a B<sub>1</sub>, sia infine alla quota del fabbisogno del Tesoro finanziabile con titoli di Stato da collocare presso il pubblico.

A sua volta il margine di manovrabilità del bilancio dello Stato era dato dall'esistenza di un disavanzo di competenza, ma di un risparmio pubblico (entrate fiscali - spese correnti) positivo al livello di competenza (e soprattutto di cassa). Negli anni più recenti, non solo è aumentato il disavanzo complessivo di competenza, ma il risparmio pubblico è diventato negativo già al livello del bilancio di competenza. E poiché le spese correnti si trasformano con assai maggiore difficoltà e in assai minore proporzione che non le spese in conto capitale, in residui, per questa parte almeno il fabbisogno del Tesoro ha dovuto essere soddisfatto o sul mercato dei titoli o dalla banca centrale. Crescendo lo stock dei titoli del debito pubblico più rapidamente dello stock complessivo dei titoli e riducendosi di conseguenza la possibilità di collocare titoli pubblici fuori della banca centrale, il fabbisogno del Tesoro ha finito per dover essere necessariamente soddisfatto mediante creazione di base monetaria da parte della banca centrale.

Proseguendo questa tendenza, il processo di creazione della base monetaria finirà per essere completamente dominato dalle esigenze di finanziamento del Tesoro e per sfuggire quindi al controllo della banca centrale.

Si tenga infine presente che nessuna considerazione dei flussi finanziari complessivi presiede all'esame del bilancio dello Stato da parte del Parlamento italiano ed alla formazione dei bilanci degli enti pubblici che in sostanza pesano sul Tesoro per il loro finanziamento, fra cui ad esempio gli enti locali (\*).

(\*) Vale la pena di rilevare che il Congresso degli Stati Uniti ha profondamente modificato di recente le procedure di esame del bilancio federale, premettendo ad esso la consi-



Quanto all'influenza dell'andamento della bilancia dei pagamenti, il cosiddetto approccio monetario alla bilancia dei pagamenti sul quale si veda ad esempio Harry Johnson (18), determina una modificazione di analisi per quanto riguarda il rapporto fra base monetaria e reddito nazionale. Infatti se si considera il caso di un Paese di limitata importanza economica – cioè la cui moneta non sia moneta di riserva – e in regime di cambi fissi, l'offerta di moneta, nel determinare il reddito nazionale in termini reali e il livello dei prezzi, determina anche un avanzo o un disavanzo dei conti con l'estero che, attraverso E, influenza la base monetaria. Nella misura in cui T e  $B_b$  determinano, per un dato E, una base monetaria incompatibile con un andamento della bilancia dei pagamenti il cui saldo monetario sia pari ad E, quel livello di B diviene insostenibile e tende automaticamente a modificarsi.

Per l'Italia questo insieme di relazioni è stato oggetto di esame in uno studio di M. Fratianni (8) che ha stimato una relazione fra crescita della base monetaria e disavanzo della bilancia dei pagamenti pari a  $\frac{1}{2}$  circa. In questo senso, per un Paese di limitate dimensioni e in regime di cambi fissi, l'offerta di moneta diviene parzialmente esogena. Il caso esterno di un deflusso di riserve pari all'aumento alla base monetaria trasformerebbe la situazione in una situazione simile a un regime del *Gold Standard*. In tal caso la politica monetaria cessa di essere uno strumento utilizzabile per il controllo della domanda aggregata e può solo essere impiegata, tramite il tasso dell'interesse, per il controllo della bilancia dei pagamenti.

Diversa è la situazione che si determina in un regime di cambi flessibili. In questo caso, infatti, il riequilibrio della bilancia dei pagamenti attraverso le variazioni del tasso di cambio della moneta elimina la componente estera della base monetaria e restituisce al Tesoro ed alla banca centrale il controllo pieno del processo di creazione della base monetaria. Tuttavia dall'andamento del tasso di cambio, che a sua volta riflette, *inter alia*, le conseguenze della politica monetaria adottata, possono derivare movimenti dei prezzi interni a loro volta con effetti cumulativi sulle variabili del sistema economico.

## 5. Inflazione e politica monetaria.

Il banco di prova contemporaneo della politica economica è l'inflazione. A questo proposito ci si deve chiedere in che misura la politica monetaria possa contribuire a contenere i processi inflazionistici.

L'inflazione è un fenomeno essenzialmente monetario non solo nel senso ovvio

derazione delle condizioni economiche generali dell'anno al quale il bilancio si applica e quindi del tipo di impulso economico che il Congresso stesso ritiene debba provenire dalla politica di bilancio.



che esso riguarda l'andamento dei prezzi ma anche nel senso meno immediato che essa si può manifestare solo in presenza di una crescita monetaria sufficientemente ampia. Più precisamente si può sostenere che un'espansione monetaria accelerata sia condizione necessaria perché il processo inflazionistico possa proseguire.

Da ciò segue che una politica monetaria sufficientemente restrittiva può, a parte i casi di iperinflazione nei quali altri beni vengono sostituiti alla moneta ove questa scarseggi, ridurre il tasso di inflazione entro limiti desiderati.

Questo in un certo senso è il significato della proposta monetarista di fissare una norma molto contenuta di crescita monetaria.

Tuttavia rispetto a questa affermazione semplificata si debbono fare due osservazioni: la prima è che non è detto che risulti possibile, in presenza di condizioni accentuatamente inflazionistiche, ricondurre la crescita monetaria entro i limiti della crescita reale del reddito. Ciò presuppone infatti una autonomia della banca centrale che se è lecito ipotizzare sul piano teorico non è detto che corrisponda alle condizioni politiche effettive che accompagnano il processo inflazionistico. Del resto nel paragrafo che precede si è indicato come in talune circostanze l'autonomia stessa della banca centrale possa risultare ridotta dal fabbisogno finanziario del Tesoro e dal modo del suo finanziamento.

La seconda osservazione è che, anche supponendo una completa autonomia della banca centrale, l'idea di evitare l'inflazione attraverso la riduzione della quantità reale di moneta comporta conseguenze consistenti negative sui livelli dell'occupazione e del reddito.

In sostanza, a differenza delle condizioni di forte depressione nelle quali la politica monetaria risulta inefficace, in condizioni di inflazione l'efficacia della politica monetaria è accompagnata da costi sociali così rilevanti da renderla uno strumento poco accettabile ai fini della stabilizzazione.

Senza entrare, in questa sede, in un esame delle cause dell'inflazione e della distinzione fra inflazione da domanda e inflazione da costi, si può sostenere che, a seconda che l'origine dell'inflazione sia nell'uno e nell'altro fenomeno, le misure necessarie debbano riguardare nell'un caso la politica fiscale e il bilancio dello Stato, nell'altro la dinamica salariale. Poiché in realtà, una volta iniziato il processo inflazionistico, i due ordini di cause tendono a manifestarsi contemporaneamente e a rafforzarsi a vicenda come ad esempio avviene oggi in Italia, conviene pensare ad un intervento simultaneo su ambedue i fronti.

Per quanto riguarda più in particolare l'inflazione da costi essa può essere affrontata soltanto riportando l'andamento dei costi, secondo l'espressione di Keynes citata in precedenza, entro « il ritmo di aumento dell'efficienza del sistema produttivo ».

Oppure, come scrive John R. Hicks: « se si vogliono contrastare gli effetti delle spinte salariali si devono affrontare direttamente queste ultime attraverso negoziati fra le autorità di governo e i sindacati, attraverso pressioni politiche o congelamenti stabiliti per legge ma non attraverso un contenimento dell'offerta di moneta di per se stessa » (16).

Se il peso del rientro da condizioni inflazionistiche verso condizioni di maggiore



stabilità viene assunto dalla politica fiscale per quanto riguarda l'inflazione da domanda e dalla politica dei redditi per quanto riguarda l'inflazione da costi, rimane da stabilire quale andamento debba avere la politica monetaria in questa fase.

Ad essa può essere assegnato l'obiettivo di accompagnare il rientro verso condizioni meno inflazionistiche con una politica che indirizzi le aspettative degli operatori economici in questo stesso senso. Ciò significa stabilire un programma di riduzione progressiva del tasso di espansione della quantità di moneta e di rendere noto tale programma insieme con l'intenzione ferma di attenersi. Lo stesso percorso debbono compiere i tassi dell'interesse, il cui livello, comunque, dovrebbe automaticamente tendere ad attenuarsi a mano a mano che le aspettative inflazionistiche del pubblico si riducono.

## **6. Un bilancio finale.**

Per riassumere in breve le conclusioni di questa analisi, è difficile considerare la politica monetaria uno strumento "primario" di controllo economico, né rispetto alle fasi di stagnazione, né rispetto a quelle di inflazione.

Probabilmente è una giusta conclusione del lungo dibattito sulla moneta e delle sue alterne vicende da Keynes in avanti quella di ritenere che la politica monetaria debba essere indirizzata soprattutto verso il controllo dei tassi dell'interesse che più influiscono sulla domanda aggregata, come sosteneva lo stesso Keynes, e con una certa attenzione all'influenza dei tassi dell'interesse sui flussi internazionali di capitali. Appare inoltre che alla moneta non debbano essere affidati compiti di stabilizzazione ciclica, nonostante ciò possa apparire consigliabile per la rapidità di intervento degli strumenti monetari.

In terzo luogo bisogna far sì che i movimenti della politica monetaria non siano troppo repentini, poiché l'effetto sulle aspettative di un mutamento consistente della politica monetaria può modificare profondamente in un senso o nell'altro l'effetto diretto della maggiore o minore offerta di moneta. Infine, la politica monetaria deve essere quanto più possibile annunciata in anticipo affinché le aspettative si pongano nella giusta direzione.

Il peso dell'aggiustamento rispetto all'insufficienza della domanda aggregata, oltretutto ai tassi dell'interesse su cui la politica monetaria esercita un controllo, deve essere affidato alla politica fiscale ed agli investimenti pubblici, mentre quello dell'aggiustamento rispetto all'inflazione spetta alla politica fiscale per la parte che proviene dagli squilibri del bilancio pubblico ed alla politica dei redditi se l'inflazione è da costi.

Come si è detto all'inizio, non si può passare da un esame della politica monetaria in generale alle implicazioni per la politica economica italiana senza un approfondito esame delle condizioni particolari del nostro Paese. Se una osservazione



può essere fatta a questo proposito è che in una situazione come quella dell'Italia contemporanea, il problema non è quello, alquanto astratto rispetto alle condizioni effettive dei bilanci pubblici e privati, di stabilire come ripartire i compiti fra la politica monetaria e la politica fiscale.

Si è affermato nei due precedenti paragrafi che l'indipendenza della banca centrale e la sua autonomia nella condotta monetaria sono esse stesse un obiettivo che va perseguito con appropriati strumenti. Le situazioni caratterizzate da fortissimi fabbisogni finanziari del Tesoro e da tassi di aumento dei costi e dei prezzi dell'ordine di quelli di cui stiamo facendo esperienza, sono situazioni nelle quali la politica monetaria è trascinata a seguire la domanda di moneta che proviene dall'economia e la pressione strettamente politica si manifesta in questa medesima direzione.

Una forte indicizzazione dei redditi, in una situazione in cui il volume degli investimenti nel reddito nazionale è modesto, in cui il risparmio pubblico è negativo nella misura di diversi punti percentuali del reddito nazionale lordo e in cui, infine, il credito ha sostituito largamente i mezzi propri nei bilanci delle aziende, fa sì che la possibilità da parte della banca centrale di non soddisfare la domanda di moneta venga intesa, come scrisse una volta Guido Carli, come « un atto sedizioso » (2): si passa così a un finanziamento, sempre meno mediato dai canali creditizi, del fabbisogno dell'economia privata e pubblica. Dichiarazioni che non si possono pagare gli stipendi dei comuni o i salari delle aziende; proposte legislative di uomini di governo di stanziare per legge fondi per pagare i salari di imprese a partecipazione statale, indicano che in condizione di inflazione e di squilibrio della bilancia pubblica, la creazione di moneta non è più una decisione autonoma della banca centrale ma diviene espressione endogena del meccanismo economico che la banca centrale può scegliere, se crede, di coprire della sua autorità o può lasciare alla diretta responsabilità politica. In questo senso hanno torto i monetaristi a considerare l'inflazione come il risultato di una condotta monetaria errata, invece di considerare quest'ultima come il prodotto di una politica che ha determinato l'inflazione.

Poiché il solo elemento di politica economica apparentemente autonomo, come la politica monetaria, in realtà perde tale indipendenza in condizioni inflazionistiche, l'inflazione può essere rallentata solo da una decisione politica di intervenire su ciò che inizialmente la muove: cioè sullo scarto fra il costo dei servizi pubblici e il prezzo che attraverso il sistema fiscale si riconosce loro e sul ritmo di accrescimento dei costi di produzione delle aziende. Questi interventi appartengono, tuttavia, alla sfera della politica ancor prima che a quella della politica economica.



## BIBLIOGRAFIA

1. ANDO ALBERT and MODIGLIANI FRANCO, *Velocity and the Investment Multiplier*, in: "American Economic Review", 1965.
2. BANCA D'ITALIA, *Relazione*, 1973.
3. BRUNNER KARL, *The Monetarist Revolution in Monetary Theory*, Weltwirtschaftliches Archiv, 1970.
4. BRUNNER KARL and MELTZER ALLAN H., *A Monetarist Framework for Aggregative Analysis*, Konstanzer Symposium on Monetary Theory and Monetary Policy, 1971.
5. —, *Money, Debt, and Economic Activity*, in: "Journal of Political Economy", 1972.
6. COMMISSION ON MONEY AND CREDIT, *Report*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1961.
7. COMMITTEE ON THE WORKING OF THE MONETARY SYSTEM (Radcliffe Report), London, 1969.
8. FRATIANNI MICHELE, *Inflazione, produzione e politica economica in Italia*, CEEP Centrostudi di Politica Economica, Milano, 1975.
9. FISHER IRVING, *The Purchasing Power of Money*, Macmillan, New York, 1971.
10. FISHER STANLEY, *Recent Developments in Monetary Theory*, in: "American Economic Review", 1975.
11. FRIEDMAN MILTON, *The Quantity Theory of Money: A Restatement* in: M. FRIEDMAN ed., "Studies in the Quantity Theory of Money", Chicago, 1956.
12. —, *A Theoretical Framework for Monetary Analysis*, in: "Journal of Political Economy", 1970.
13. FRIEDMAN M. and MEISELMAN D., *The Relative Stability of Monetary Velocity and the Investment Multiplier in the United States 1898-1958*, a paper submitted to the Commission on Money and Credit.
14. HANSEN ALVIN H., *Monetary Theory and Fiscal Policy*, New York, 1949.
15. HICKS JOHN R., *Mr. Keynes and the Classics: a Suggested Interpretation*, in: "Econometrica", 1937.
16. —, *La crisi dell'economia Keynesiana*, Roma, 1974.
17. JOHNSON HARRY G., *The Keynesian Revolution and the Monetarist Counterevolution*, in: "Further Essays in Monetary Economics", London, 1972.
18. —, *The Monetary Approach to Balance-of-Payments Theory*, in: "Further Essays in Monetary Economics", Londra, 1972.
19. —, *Monetary Theory and Policy*, in: "American Economic Review", 1962.
20. —, *Recent Developments in Monetary Theory*, A commentary, in: "Further Essays in Monetary Economics", Londra, 1972.
21. KEYNES JOHN MAYNARD, *A Tract on Monetary Reform*, London, 1923.
22. —, *A Treatise on Money*, London, 1930.
23. —, *The General Theory of Employment*, in: "Interest and Money", London, 1936.
24. LEIJONHUFVUD AXL, *L'economia Keynesiana e l'economia di Keynes*, Torino, 1976.
25. MODIGLIANI FRANCO, *Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money*, in: "Econometrica", 1944.
26. —, *The Monetary Mechanism and its Interaction with Real Phenomena*, in: "Review of Economics and Statistics", 1963.
27. PATINKIN DON, *Keynes Monetary Thought, A Study of its Development*, in: "History of Political Economy", Spring 1976.
28. —, *Friedman on the Quantity Theory and Keynesian Economics*, in: "Journal of Political Economy", 1972.
29. SAVONA PAOLO, *La moneta in Keynes*, manoscritto non pubblicato, 1976.
30. TOBIN JAMES, *Keynesian Models of Recession and Depression*, in: "American Economic Review", 1975.
31. —, *The Monetary Interpretation of History*, in: "American Economic Review", 1965.



Giancarlo Mazzocchi

## **Efficacia e limiti della spesa pubblica nella gestione della congiuntura e nella politica delle strutture**

1) Inizio ogni discorso - e qui comincio più vicino a quello che era il tema indicato per il "topico" - quando noi abbiamo le risorse e le medicine disponibili in un dato sistema economico non solo e non i suoi flussi, e la sua struttura, ma anche con i suoi rapporti di forza con i gruppi sociali che possono ispirare certe decisioni di marcia all'intervento pubblico.

Non ho la pretesa di aver fatto una lista esauriente di "accuse" ma per ora può bastare. Quello che voglio dire è che queste sono accuse molto superficiali perché se noi guardiamo allo sviluppo del pensiero economico immediatamente collegato alla General Theory, ci accorgiamo che non solo questi problemi sono tornati alla superficie ma che molte delle loro radici e delle soluzioni che oggi turbano i sensi di rinnovarsi e politici erano già state tirate e impiegate. Sempre in una logica retrospettiva, degli anni giovanili, che divide la storia di Essays







## 1. Considerazioni introduttive.

L'invito a partecipare al panel di questa tavola rotonda e la preparazione di questo intervento – sofferto – mi ha costretto ad una rilettura, ad una rimpatriata, per dirla in soldoni, tra i sacri testi che hanno allo stesso tempo affaticato e allietato i miei anni giovanili. Dico questo perché mi è successo un fatto curioso. Perché quando ho cominciato a pensare a questo paper che – vi avverto subito – tocca certamente i problemi della spesa pubblica, come da incarico, ma riguarda anche e soprattutto quella che è la tematica principale di questo incontro – analisi e politiche keynesiane di fronte alla crisi economica interna e internazionale – ho dovuto concludere che molte delle lacune e delle dimenticanze che si imputano al "keynesianesimo" non avevano proprio ragione di essere quando ovviamente non si commette il grave errore di restare concentrati sulla General Theory ma si prendono anche in considerazione quei complessi di analisi e di ricerche che, stimolati dalla General Theory, si sono sviluppati lungo quell'arco di tempo che va dal 1936 al 1950 circa.

Facendo una drastica opera di semplificazione che probabilmente non troverà tutti d'accordo ma mi permette di fissare alcuni punti, possiamo dire che le accuse che più frequentemente vengono rivolte al keynesianesimo oltre che a Keynes è di aver trascurato di capire:

- 1) cosa succede una volta che le politiche keynesiane su spinta della domanda aggregata ci hanno portato al fatidico punto di piena occupazione;
- 2) cosa succede quando noi non limitiamo l'analisi ad un sistema chiuso – come era indubbiamente a mio avviso in Keynes – ma consideriamo un sistema di economia aperta con economie molto dipendenti dall'estero;
- 3) cosa succede quando noi insoddisfatti di un approccio di tipo altamente aggregato iniziamo il discorso dei rapporti intersettoriali, nel campo dei prodotti come in quello dei fattori;
- 4) infine cosa succede – e qui veniamo più vicini a quello che era il tema indicato per il sottoscritto – quando noi caliamo le ricette o le medicine keynesiane in un dato contesto istituzionale non solo con i suoi ritardi e le sue strozzature, ma anche con i suoi rapporti di forza tra i gruppi sociali che possono imprimere certe direzioni di marcia all'intervento pubblico.

Non ho la pretesa di aver fatto una lista esauriente di "accuse" ma per ora può bastare. Quello che voglio dire è che queste sono accuse molto superficiali perché se noi guardiamo allo sviluppo del pensiero keynesiano immediatamente successivo alla General Theory, ci accorgiamo che non solo questi problemi sono venuti alla superficie ma che molte delle conclusioni e delle soluzioni che oggi turbano i sonni di economisti e politici erano già state tirate e raggiunte. Sempre in una logica retrospettiva, degli anni giovanili, chi prende in mano gli "Essays



in the Theory of Employment" della Robinson <sup>(1)</sup>, ma soprattutto la "The Economics of Full Employment" <sup>(2)</sup> con i pionieristici saggi di Worswick su stabilità e flessibilità della piena occupazione e di Balogh <sup>(3)</sup> sugli scambi internazionali, chi guarda alle analisi di Singer e di Reder <sup>(4)</sup> sulle fondazioni teoriche di una politica prezzi-salari ad alti livelli di occupazione, chi fa questo esercizio credo possa trovarvi tutta la problematica e le rispettive soluzioni che oggi sono discusse ed applicate nei paesi del mondo occidentale. E questo credo possa essere dimostrato facilmente.

Scusandomi per questo ritorno al passato, che può essere sintomo di vecchiaia, ma anche uno dei tanti modi per iniziare il discorso, supponiamo di aver raggiunto il fatidico punto della piena occupazione attraverso uno dei tre modi per la piena occupazione descritti da Kalecki in "The Economics of Full Employment": deficit spending, stimolo degli investimenti privati o redistribuzione del reddito dalle alte alle basse classi di reddito. Ovviamente queste sono vie che hanno effetti diversi sulla propensione al consumo, sul tasso di accumulazione e sui conti con l'estero: effetti che erano ben chiari all'Autore e che costituiranno la base per alcuni attuali modelli di politica economica che poi vedremo in seguito. Per ora supponiamo soltanto che una di queste vie per la piena occupazione abbia determinato l'incontro delle curve di domanda aggregata e di offerta aggregata proprio al punto della piena occupazione. Il sogno di Keynes è realizzato e quindi la questione dovrebbe essere chiusa.

Invece i problemi cominciano proprio ad essere intrattabili a questo punto. Perché? Lasciamo parlare la Robinson negli "Essays": perché a livello di piena occupazione e con la ferma volontà delle autorità monetarie di mantenerla, da un lato viene liberato potere a favore dei gruppi organizzati e dall'altro agisce la concorrenza tra imprenditori sul mercato del lavoro per accaparrarsi mano d'opera col risultato di scatenare aumenti dei salari e dei prezzi che altro non è che la lotta attorno alla distribuzione del reddito. Se questo è il caso, è chiaro che debba cominciare qualche guaio dal lato dei cambi con l'estero (Robinson degli "Essays" e Balogh) che, quando è affrontato non in una logica multilaterale che comprenda lo sviluppo delle zone meno sviluppate dell'area (Balogh) ma con politiche di tipo begger-my-neighbour, come ad esempio la svalutazione, può causare ulteriori guai ai conti con l'estero (la famosa J curve) e causare rappresaglie che abbiano il volume complessivo dell'occupazione internazionale (Robinson). Certamente: l'aumento della produttività del lavoro può facilitare la soluzione di questi problemi ma per generarne altri. Perché la produttività del lavoro cresce in modo diverso nei diversi punti del sistema economico per cui se noi supponiamo una rilevante flessibilità dei prezzi al mutamento del costo del

<sup>(1)</sup> J. ROBINSON, *Essays in the Theory of Employment*, London, 1937.

<sup>(2)</sup> AA. VV., *The Economics of Full Employment*, Oxford, 1948.

<sup>(3)</sup> Di T. BALOGH si veda anche il saggio pubblicato in *Essays in Full Employment*, Oxford, 1944; il saggio è stato ripubblicato in *Unequal Partners*, Oxford 1963 (*Una società di ineguali*, Torino, 1967).

<sup>(4)</sup> M. W. REDER, *Studies in the Theory of Welfare Economics*, New York, 1948.



lavoro e una rilevante mobilità della mano d'opera, allora possiamo supporre uno spostamento a destra della curva di offerta aggregata senza aumento del livello generale dei prezzi o addirittura con diminuzione del livello generale dei prezzi a seconda della variazione o meno dei valori monetari alla variazione della produttività del lavoro. Ma se esistono elementi monopolistici o rigidità sul mercato dei prodotti e soprattutto immobilità dei fattori, allora si può avere aumento del livello generale dei prezzi e creazione di eccessi e di scarsità di fattori nei diversi punti sull'economia (Worswick). Una situazione certo non di equilibrio che ricorda molto da vicino le problematiche su cui hanno insistito Schultze <sup>(5)</sup> e più recentemente Tobin <sup>(6)</sup>, Phelps <sup>(7)</sup> e Holt.

Vorrei chiudere questo primo punto dicendo che da molto tempo era in moto quel processo di integrazione dello schema analitico keynesiano; il che fa giustizia di alcuni luoghi comuni che oggi corrono sul pensiero keynesiano. È indubbio che è notevolmente aumentata la conoscenza e la previsione quantitativa delle relazioni e dei modelli. Tuttavia l'analisi immediatamente successiva alla General Theory aveva permesso di sottolineare alcuni punti fondamentali: 1) che i vari modi per raggiungere la piena occupazione non sono identici per quanto riguarda i loro effetti; 2) che l'applicazione delle medicine keynesiane per il pieno impiego genera fenomeni di potere economico il quale, anche se talora spiace agli economisti, esiste e non è controllabile da puri e semplici strumenti di natura economica; 3) che il modello keynesiano va aperto sul piano internazionale e 4) – e questo è il punto su cui la posizione di Keynes, se non dei keynesiani, è più equivoca – che il funzionamento del mercato non è sufficiente per garantire una corretta politica dell'allocazione delle risorse.

Se ci pensate bene tutto ciò significa riconoscere ciò che ci ripetiamo da tanto tempo: che la piena occupazione può generare effetti negativi su altri obiettivi di politica economica, che esiste quindi un trade-off tra obiettivi di politica economica e che la simultanea considerazione di diversi obiettivi implica necessariamente l'uso di diversi, uguali in numero, strumenti di politica economica. A mio avviso, la moderna politica economica nasce proprio dal dibattito immediatamente successivo alla General Theory. Tutti gli altri modelli di politica economica non faranno altro che comporre le incompatibilità tra obiettivi tra loro incompatibili.

<sup>(5)</sup> C. L. SCHULTZE, *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, 1968.

<sup>(6)</sup> J. TOBIN, *The new Economics one Decade Older*, Princeton, 1972.

<sup>(7)</sup> E. S. PHELPS (e altri), *Microeconomic Foundations of Employment and Inflation Theory*, New York, 1970.



## 2. L'analisi marxista (pura).

Ma prima di guardare a questi modelli ritengo interessante esporre anche la posizione dei marxisti puri (per distinguerli da quelli del compromesso storico) i quali mi pare che siano stati i primi a collocare le politiche keynesiane (e quindi anche la politica della spesa pubblica) in un ambito istituzionale ben preciso, quello capitalistico, per chiedersi in primo luogo quali sono gli strumenti di intervento keynesiani che risultano più compatibili con il capitalismo e poi quali sono le conseguenze politico-sociali che il mantenimento della piena occupazione può generare. Sono queste analisi che peccano di schematicismo, ma credo abbiano molto da insegnarci sugli avvenimenti recenti dei Paesi del mondo occidentale.

Secondo alcune analisi, gli strumenti keynesiani di realizzazione della piena occupazione che si possono adottare in un sistema capitalistico sono molto pochi e non si riducono a due precisi gruppi: interventi per compensare la congiuntura, come i lavori pubblici ad esempio, e soprattutto la formula di *deficit senza spese* soprattutto perché evita di alzare la pressione fiscale. Ogni aumento di spesa, anche se non comporta un aumento della pressione fiscale, viene giudicato come poco fattibile perché potrebbe urtare contro il mondo degli affari e contro gli interessi del sistema delle imprese. La stessa espansione dei pagamenti di trasferimento (che non siano sussidi alle imprese), tendenza generale delle economie attuali, e soprattutto di quella italiana, viene giudicata come incompatibile con il funzionamento di un sistema capitalistico per ragioni che magari sono un poco schematiche, ma il cui realismo dovrebbe far riflettere. Giudicate voi da queste parole di Paul Baran: « queste spese (con tutti i sussidi su larga scala al consumo) potrebbero in primo luogo innalzare la piattaforma di reddito sottostante ai livelli salariali assicurando ai salariati un minimo di sussistenza indipendentemente dalla loro occupazione e modificare perciò le loro preferenze relative rispetto al lavoro (e quindi al reddito) e all'inattività. Ma, ciò che è forse più importante, l'assegnazione di redditi non guadagnati con il lavoro entrerebbe in contraddizione con il fondamentale sistema di valori etici proprio del sistema capitalistico. L'obbligo a guadagnarsi il pane col sudore della fronte è ciò che cementa e tiene insieme un ordine sociale la cui coesione e il cui funzionamento dipendono da incentivi di carattere monetario. Riducendo la necessità di lavorare per vivere, la distribuzione gratuita di una grande massa di beni e servizi infrangerebbe la disciplina sociale della società capitalistica e indebolirebbe il prestigio e l'autorità sociale dei ceti posti al vertice della sua piramide gerarchica » <sup>(8)</sup>.

Naturalmente questa impostazione è molto schematica e non troppo corretta perché i Paesi capitalistici hanno dimostrato una grande capacità di aumentare

<sup>(8)</sup> P. BARAN, *La pianificazione nel capitalismo avanzato*, in: "Saggi marxisti", Torino, 1976, p. 132-33. Questo articolo è apparso la prima volta in *A survey of contemporary economics*, a cura di B. F. Haley, Homewood (Ill.), 1952.



la pressione fiscale e di produrre beni e servizi pubblici senza crollare. Tuttavia essa ha il merito, non trascurabile, di porre l'accento sugli effetti della spesa pubblica, soprattutto per trasferimenti sul sistema degli incentivi. Problema che a giudicare dalle tendenze in corso nel nostro Paese non sembra da trascurare del tutto (e porta gli effetti sul tasso di accumulazione e sulla bilancia dei pagamenti). Ma supponiamo di aver raggiunto uno stato di piena occupazione e che si metta in moto, come si è detto prima, un processo inflazionistico. Quali sono le soluzioni che l'analisi marxista ci indica? Dato che piena occupazione con inflazione non può costituire uno stato di cose stabile e tollerabile, soprattutto in economia aperta, le soluzioni possibili sono soltanto due: 1) o recedere dalla piena occupazione per calmare le pressioni inflazionistiche, oppure 2) adottare soluzioni politico-sociali in grado di rendere compatibili pieno impiego e stabilità dei prezzi. Si può adottare una soluzione di tipo autoritario che sacrifica sull'altare della stabilità dei prezzi il movimento operaio e la sua autonomia. Se questa via non è accolta e si vuole salvare l'autonomia d'azione del movimento operaio, allora l'inflazione può essere fermata solo con uno stretto controllo dei prezzi il quale però sotto la spinta delle autonome rivendicazioni salariali non può che portare a una progressiva erosione dei margini di profitto fino alla scomparsa del sistema delle imprese private. In questo caso è la classe degli imprenditori privati ad essere sacrificata sull'altare della stabilità dei prezzi e si spalanca la porta alla socializzazione dei mezzi di produzione. Questa ovviamente è la versione marxista più cruda o più pura del destino di un sistema capitalistico che ha imparato così bene la lezione keynesiana da realizzare e garantire il pieno impiego. In questa logica, giunti al punto di piena occupazione, non è il keynesianesimo che entra in crisi ma piuttosto la teoria dello Stato. Naturalmente, vi sono delle versioni più "morbide" le quali però se non vogliono sacrificare alcun gruppo sull'altare della stabilità dei prezzi devono necessariamente imparare a guidare l'evoluzione delle retribuzioni dei fattori produttivi. E non è un caso che in Italia, che è la culla delle versioni morbide, la sinistra abbia ufficialmente dimenticato l'ipotesi del salario come variabile indipendente ed abbia invece sposato la tesi che il nostro costo del lavoro deve muoversi lungo l'evoluzione del costo del lavoro nei Paesi concorrenti. È una soluzione di compatibilità, senza sacrifici di alcun gruppo, che Baran non aveva considerato.

### **3. L'integrazione del modello keynesiano: la New Economic Policy.**

Ma ritorniamo sui nostri passi. Se è vero che il mantenimento della piena occupazione diventa incomprensibile, come si è visto, con altri obiettivi di pubblica economia, diventa allora necessaria la rinuncia ad un alto e stabile livello di impiego? Direi che questa è la domanda principale a cui la politica economica moderna tenta di dare una risposta e noi esamineremo alcune delle principali risposte.



La prima è quella che, come voi sapete, è conosciuta sotto il nome di "sintesi neo-classica" della politica economica che con un eroico sforzo di semplificazione per risparmiare tempo può essere così descritta:

Se $Y$	è	il prodotto nazionale reale
$Y_d$		il reddito disponibile reale = $Y - \text{Tasse}$
$I$		l'investimento
$C$		il consumo
$G$		la spesa pubblica
$i$		un indice del costo e della disponibilità di fondi per investimenti
$m$		un parametro che indica il grado in cui la struttura della tassazione è redistributiva verso i percettori di salari e dannosa per gli incentivi all'investimento.
$T$	=	$T(Y, m)$ è la struttura della tassazione
$Y_d$	=	$Y - T(Y, m)$

Allora

$$Y = C(Y_d, m) + I(Y, i, m) + G$$

Se si suppone all'inizio che i salari monetari siano costanti, allora esisterà per ogni dato valore di  $G$  e di  $m$  un livello di  $i$  e un livello di  $I$  che combina insieme ogni tasso desiderato di  $\frac{I}{Y}$  con la piena occupazione (senza inflazione da do-

manda). Dato che  $\frac{I}{Y}$  è un indicatore, anche se rozzo, della produttività e che un

altro  $\frac{I}{Y}$  è la risposta di lungo periodo ad incrementi salariali autonomi generati dalla piena occupazione, un  $i$  sufficientemente basso deve essere combinato con una pressione fiscale (tassa sul consumo) sufficientemente elevata. È la famosa combinazione politica monetaria facile - politica fiscale pressante. Ma se la spinta salariale è pressante, vi è ancora nel breve periodo un pericolo di inflazione. Entro certi limiti questa spinta può essere compensata da una redistribuzione verso i percettori di salari. Questa redistribuzione deve essere a sua volta compensata da una maggiore tassazione di altri redditi e, se questi hanno una propensione al risparmio più elevata, da un più alto surplus di bilancio. Se ciò non è ancora sufficiente per calmare gli aumenti dei salari e dei prezzi è pronto un altro strumento che è la politica dei redditi.

Sembra quindi che non vi sia incompatibilità tra piena occupazione, stabilità dei prezzi e anche redistribuzione, anche se poi Tobin dieci anni dopo racconterà una triste storia sulla "New Economics" <sup>(9)</sup>. E non poteva non essere triste perché

<sup>(9)</sup> Si veda la nota 7 ed anche, di J. TOBIN, *The intellectual Revolution in U.S. economic policy-making*, London, 1966.



queste manovre di politica economica non si svolgono in laboratorio, non si svolgono cioè nel vuoto politico e istituzionale per cui le difficoltà da superare non sono soltanto, come diceva Keynes, la stupidità e l'ignoranza ma interessi politici oltre che economici ben precisi.

#### 4. La bilancia dei pagamenti e la revisione del modello keynesiano.

Ma a parte i ritardi politici ed istituzionali che frenano queste manovre fini – mi vergogno molto di dire questa frase perché questi ritardi sono poi una delle vere ragioni del fallimento delle politiche economiche soprattutto sul campo della spesa pubblica – questo approccio, come del resto tutto l'approccio keynesiano, è stato violentemente criticato per aver trascurato di considerare gli aspetti internazionali della questione. Un Paese poco dipendente dall'estero come gli Stati Uniti, in cui la "New Economics" nasce, può farlo; un Paese molto dipendente dall'estero come l'Inghilterra (da cui le critiche partono), l'Italia o l'Australia non può farlo.

Io penso, come vi ho detto all'inizio, che queste critiche vadano oltre il segno e che non si possa parlare, come ha fatto recentemente Eltis <sup>(10)</sup>, di fallimento della conventional wisdom keynesiana quando si tenga presente che dai keynesiani della prima ora questo problema era molto sentito. È indubbio però che queste critiche hanno permesso di far avanzare l'analisi anche se, a mio avviso, anch'esse commettono un peccato di eccessiva aggregazione.

Scrivendo ancora qualche simbolo per evitare di perdere tempo e di parlare con le mani, l'identità keynesiana (con incluso il commercio internazionale) equivalente a:

$$G + I + E \equiv T + S + M \quad \text{dove}$$

G è la spesa pubblica

I è l'investimento privato

E sono le esportazioni

T sono le tasse

S è il risparmio privato e

M le importazioni

può essere riscritta nel modo seguente:

$$(G - T) = (S - I) + (M - E)$$

<sup>(10)</sup> R. BACON - W. ELTIS, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, London, 1976 (*Base produttiva e crescita economica, il caso inglese*, Milano, 1976).



In questa logica è evidente che gli interventi di spesa pubblica in deficit devono tradursi in un aumento del deficit dei conti con l'estero perché l'aumento della spesa pubblica, se porta ad un aumento del reddito e quindi del risparmio privato, genera anche, attraverso gli effetti dell'acceleratore, un aumento degli investimenti privati. E quando gli aumenti del risparmio e dell'investimento fossero uguali, l'aumento del deficit dei conti con l'estero diventa uguale all'aumento del deficit di bilancio.

Situazione ovviamente insostenibile a lungo andare. Si potrebbe allora pensare a manovre di bilancio in pareggio con aumento della spesa uguale all'aumento dell'entrata ma in questo caso l'economia infila la testa nel cappio di Eltis-Bacon. Perché quando i lavoratori avessero come obiettivo un dato aumento delle retribuzioni post-tasse, l'aumento della tassazione farebbe scattare aumenti retributivi compensativi che stimolano processi inflazionistici (complicando la vita ai conti con l'estero), un profit squeeze che può condurre ad uno sciopero degli investimenti privati ed alla necessità di una nuova manovra fiscale per sostenere il livello di attività economica e così via. Vorrei far notare che questo processo assomiglia molto a quel processo di progressiva socializzazione di cui parlava Baran per cui quell'analisi che sembrava così schematica ed astratta riacquista una sua validità.

Si potrebbe pensare di aggiungere un nuovo strumento come infatti ci ha pensato Kaldor: la svalutazione per ridurre il disavanzo dei conti con l'estero. Io devo confessare che su questo punto ho molte difficoltà e perplessità e ciò, a parte gli effetti della svalutazione nel breve periodo, per due motivi. Perché in un mondo come il nostro in cui si evolvono rapidamente processi di indicizzazione e aspettative inflazionistiche, il rimedio può risultare vano lasciandoci in eredità tensioni inflazionistiche interne. Il secondo motivo è che questo rimedio fa parte, soprattutto in periodi di bassa congiuntura mondiale, di quelle politiche di tipo *begger-my-neighbour* che sono destinate ad essere contrastate dagli altri Paesi (non è un caso che la Robinson ad esempio, parli male di questi rimedi proprio in un periodo di bassa congiuntura mondiale come era il 1936). La soluzione a mio avviso sta nel riprendere i vecchi discorsi dei keynesiani (mi riferisco soprattutto a Bologna) sul multilateralismo, sull'integrazione economica internazionale e sugli aiuti allo sviluppo dei Paesi deboli da un lato e sull'invito e nell'accordo che però passa attraverso la via dell'accordo politico e diplomatico con i Paesi più potenti ad adottare la loro via keynesiana dell'espansione interna. Se invece lasciamo ai Paesi economicamente più deboli e più esposti alla concorrenza internazionale il compito isolato di realizzare la piena occupazione attraverso deficit spending o anche manovre di bilancio in pareggio, rischiamo di trasformarli – e qui sono d'accordo con Eltis – in repubbliche delle banane con croniche tensioni inflazionistiche interne e cronici squilibri dei conti con l'estero. A mio avviso però l'errore, che questi approcci – tipo "New Cambridge School" e Eltis-Bacon – commettono è quello di trascurare gli effetti di composizione della spesa pubblica, ossia gli effetti dei diversi mix di spesa pubblica, sulla dinamica salariale e sui conti con l'estero. Io non sono affatto d'accordo che le spese personali dei dipendenti pubblici, o per le pensioni o per gli assegni familiari, possano



essere assimilate alle spese per migliorare la produttività dell'agricoltura e quindi sostituire le importazioni agricole, alle spese per l'edilizia popolare, alle spese per l'assistenza all'esportazione delle imprese. Come dubito molto che gli operai vogliano i servizi sociali ma non siano disposti a sostenere il loro costo e quindi tendono a recuperare con i salari il peso della maggiore tassazione.

Quello che piuttosto mi preoccupa circa l'espansione del settore pubblico è che essendo questo un settore ad alta intensità di lavoro e non essendo molto aperto all'introduzione di progresso tecnico, anche la produttività del settore (a parte ogni aspetto patologico del fenomeno) è destinato a crescere molto lentamente per cui il progressivo assorbimento di risorse in questo settore riduce tendenzialmente il tasso di crescita dell'economia e aumenta l'impatto inflazionistico di autonomi aumenti salariali o comunque di aumenti salariali guidati dai settori più progressivi del sistema economico. Vorrei dire che la legge di Baunnn-Aukrust mi preoccupa tanto quanto la legge di Eltis-Bacon.

## 5. Keynes e il mercato.

Infine vorrei fare alcune brevi osservazioni su quelle che io ritengo siano delle necessarie linee di integrazione delle politiche keynesiane nelle economie attuali. Io non accetto l'idea che il pensiero keinesiano (che non è solo Keynes) non abbia saputo prevedere gli effetti che le politiche keynesiane di sostegno della produzione avrebbero generato sul sistema economico. È stato un certo keynesianesimo volgare che, a mio avviso, ha fatto i danni. Ciò che invece non è del tutto convincente nel pensiero keynesiano è una certa sopravvalutazione del mercato come strumento di allocazione delle risorse. Il problema principale è la gestione razionale della dimensione aggregata e poi tutto funziona più o meno bene, come osserva esplicitamente Keynes. Da ciò è derivato un certo disinteresse per i problemi dell'allocazione delle risorse e delle strutture di mercato dei prodotti e dei fattori, disinteresse che sembra aver contagiato anche le aule universitarie. Eppure il problema mi pare di notevole importanza proprio quando le politiche keynesiane hanno successo. Supponiamo di trovarci ad un punto di piena occupazione. In un sistema statico non si hanno problemi. Ma in un sistema dinamico che presenta spostamenti intersettoriali di domanda, variazione di gusti, aumenti differenziati di produttività, il processo di aggiustamento può generare grossi squilibri soprattutto in presenza di elementi di monopolio e di immobilità delle risorse.

E per capirlo non è necessario riandare né alle fondazioni microeconomiche della teoria dell'occupazione, né al monetarismo. Eccessi e scarsità di prodotti e di fattori che non siano chiariti da un sistema di prezzi flessibili e da mobilità delle risorse deteriorano sicuramente il trade-off tra inflazione e disoccupazione. Ed è proprio ad alti livelli di occupazione che ciò accade.

Io vi inviterei a leggere le conclusioni di Worswick su stabilità e flessibilità della piena occupazione. Un sistema che, adottate le medicine keynesiane, abbia rag-



giunto un alto livello di impiego richiede sempre una struttura programmatica in grado di anticipare variazioni della domanda, rimuovere strozzature ed immobilità e controllare la localizzazione industriale. Questo nel 1945. Dopo trenta anni stiamo ancora aspettando. Io credo che se questo fosse stato realizzato oggi parleremmo meno della crisi del keynesianesimo e del fallimento della conventional-wisdom keynesiana.



**Mario Rey**

**Efficacia e limiti della politica fiscale:  
proposte e sviluppi di recenti controversie**



La disoccupazione e l'inflazione sono ancora fonte di preoccupazione e perplessità per economisti, uomini di Stato, giornalisti, casalinghe: in sostanza per tutti i cittadini.

J. TOBIN, *Inflation and Unemployment*, in: "Amer. Econ. Rev.", marzo 1972.

Agli economisti si prospetta una vita alquanto difficile perché essi non riusciranno comunque ad assumere facilmente una posizione di fronte alle molte alternative che ad essi si aprono. I loro ideali risulteranno in conflitto fra loro, ed essi non saranno in grado di trovare una facile via d'uscita sacrificando l'uno o l'altro.

J. R. HICKS, *A Suggestion for Simplifying the Theory of Money*, (1935) rist. in: "Critical Essays in Monetary Theory", 1967.

Questa combinazione di inflazione e recessione economica è un fenomeno nuovo, la cui spiegazione costituisce una sfida intellettuale per gli economisti.

N. KALDOR, *Inflation and recession in the world economy*, in: "The Economic Journal", dic. 1976.



## Premessa

Scopo del presente rapporto è quello di delineare alcuni dei più rilevanti aspetti della problematica della politica fiscale, quali sono emersi dalla analisi teorica o imposti dalla realtà delle economie occidentali. Occorre per altro indicare chiaramente alcuni limiti della esposizione. In primo luogo si è fatto prevalente riferimento a dibattiti, esperienze e contributi emersi negli Stati Uniti, in Gran Bretagna oltre che in Italia, ovviamente, con qualche fuoruscita scandinava. Non è qui il caso di analizzare motivazioni e limiti di questo marcato accento in senso anglosassone. D'altra parte non è una inclinazione esclusiva di chi redige queste note, ma tanto vale esplicitamente ammetterla.

In secondo luogo si è inteso limitare l'esposizione all'arco di tempo che va all'inizio circa dal 1964 ad oggi.

È questo il periodo nel quale si collocano i fatti e problemi ai quali si rivolgerà la nostra attenzione: i successi e fallimenti della "New Economics"; la contro-offensiva monetarista; l'indebolirsi o quanto meno il modificarsi del ruolo della politica fiscale di fronte ai fenomeni inflazionistici e agli squilibri dei conti con l'estero; il conseguente intrecciarsi delle finalità di stabilizzazione nel breve periodo con i problemi allocativi e di distribuzione del reddito, con vistosi effetti collaterali quali quelli provocati dall'inflazione sulle strutture dell'entrata e delle spese pubbliche, ovvero quelli indotti dalle vicende del bilancio del governo centrale su di una organizzazione amministrativa e finanziaria a più livelli.

Vi è in generale una certa concordanza sul significato da darsi al termine "politica fiscale": con questa espressione normalmente si intende la politica di stabilizzazione di breve periodo perseguita mediante la manovra delle entrate pubbliche e delle spese pubbliche.

A sua volta per politica di stabilizzazione si intende il perseguimento del pieno impiego, in condizioni di stabilità dei prezzi e di equilibrio dei conti con l'estero. Questa definizione si presta a varie sfumature.

Secondo taluni <sup>(1)</sup> la portata del termine "politica fiscale" non va limitata alle entrate e uscite dei bilanci pubblici, ma coinvolge anche quanto concerne le spese di investimento delle imprese pubbliche e le attività del sistema di sicurezza sociale. Secondo altri <sup>(2)</sup> sarebbe opportuno distinguere, nell'ambito dell'attività

<sup>(1)</sup> A. LINDBECK, *Fiscal Policy as a Tool of Economic Stabilization*, Kyclos, 1970, riportato in: *La politica fiscale* a cura di A. Pedone, Il Mulino, Bologna, 1971.

<sup>(2)</sup> B. HANSEN, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, Allen & Unwin, London 1958 (trad. inglese). Si veda pure A. PEACOCK e G. K. SHAW, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, Allen & Unwin, Londra, 1971.



di spesa pubblica e di entrata per finanziarla, tra un momento propriamente di politica fiscale e un altro momento di politica monetaria e di gestione del debito pubblico: il primo aspetto si riferirebbe al livello ed ai mutamenti della dimensione del debito pubblico, il secondo alla sua composizione.

La politica fiscale si rifà direttamente a quella che può essere considerata come una delle acquisizioni centrali delle dottrine keynesiane, e che come tale è presentata in tutti i libri di scuola: l'attività di governo non coinvolge solo problemi di ripartizione di un livello dato di risorse tra il soddisfacimento di bisogni pubblici e privati, ma incide sul livello del reddito complessivo e dell'occupazione. È logico pertanto che questa tesi sia stata rimessa in discussione ovvero ribadita, ogni qualvolta l'efficacia della politica fiscale è stata rispettivamente contestata ovvero confermata.

### 1. La "New Economics".

L'inizio degli anni '60 può essere considerato come uno dei periodi più positivi per i keynesiani, o nekeynesiani che dir si voglia, sia sotto il profilo degli apporti dottrinari sia sotto quello delle prescrizioni politiche. Le analisi teoriche ed empiriche sulla politica fiscale condotte dal dopoguerra erano in primo luogo confluite nella ricerca di indicatori appropriati per misurare l'efficacia della politica fiscale. Se si conviene che il bilancio pubblico può influire sul livello del prodotto nazionale e dell'occupazione, sorge immediata la esigenza di stabilire non solo se certi provvedimenti o una certa struttura di bilancio operino nel senso di una espansione o contrazione della domanda aggregata, ma anche in che misura queste influenze si esercitino. L'importanza di questi sviluppi è notevole non solo per una valutazione retrospettiva degli effetti delle decisioni e delle strutture di bilancio sugli andamenti economici del passato, ma anche per la formulazione di proposte corrette circa i dosaggi con cui la politica fiscale deve essere impiegata <sup>(3)</sup>. Un secondo sviluppo, per larga parte inglobante il primo, nasce dall'orientamen-

(3) La letteratura al riguardo è particolarmente abbondante con riferimento a vari Paesi. Si vedano in particolare W. LEWIS, *Federal Budget Policy in Postwar Recessions*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1962; R. A. MUSGRAVE, *On Measuring Fiscal Performance*, in: "Review of Economics and Statistics", maggio 1964, riprodotto in: "La politica fiscale" a cura di A. Pedone, op. cit.; B. HANSEN, *Fiscal Policy in Seven Countries 1955-1965*, OECD, Paris, 1969; *Budget Concepts for Economic Analysis*, a cura di W. Lewis jr., The Brookings Institution, Washington D.C., 1968, in particolare l'articolo di E. M. GRAMLICH e W. H. OAKLAND, *Budgetary Measures of Fiscal Performance*, in: "Southern Economic Journal", aprile 1969; J. LOTZ, *Méthodes de mesure des effets de la politique budgétaire*, OECD, Paris, luglio 1971; A. S. BLINDER e R. M. SOLOW, *Analytical Foundations of Fiscal Policy*, in: AA.VV., *The Economic of Public Finance*, The Brookings Institution, Washington D.C., maggio 1974; G. FUÀ, *Influenza del bilancio pubblico sulla formazione della domanda in Italia, 1955-63*, in: "Moneta e Credito", marzo 1965; G. CAMPA, *Un modello per valutare gli effetti moltiplicativi della manovra di bilancio in Italia*, in: "Lezioni sulla politica economica in Italia"; a cura di V. Balloni, ISTAO; Ed. di Comunità, Milano, 1972.



to volto a superare l'inquadramento della politica fiscale nel contesto della teoria dei cicli economici <sup>(4)</sup>, per collocarla in quello di economie in crescita.

Novità di quadro teorico rispetto alle insufficienze del precedente contesto dottrinale, suscettibilità di utilizzazione di nuovi strumenti di indagine applicata sono alcuni dei connotati indicati come fattori di successo di una nuova teoria economica <sup>(5)</sup>, che nel nostro caso venne battezzata "New Economics".

Se a questi elementi si aggiungono in primo luogo il peculiare clima idilliaco instauratosi tra la Presidenza degli Stati Uniti e i suoi consiglieri economici tra il 1964 e il 1968 <sup>(6)</sup> ed in secondo luogo il successo dei provvedimenti economici del 1964, si può giustificare il trionfalismo neokeynesiano creatosi intorno alla "New Economics", insomma il « trionfo di una terapia economica keynesiana di tutta prova » <sup>(7)</sup>.

Il quadro teorico nel quale si muovono i sostenitori della "New Economics" rappresenta in larga misura lo sbocco della analisi e delle polemiche condotte intorno agli effetti della flessibilità automatica di bilancio da valutarsi nel confronto con provvedimenti assunti ad hoc, cioè provvedimenti cosiddetti discrezionali. Non a caso il paladino della automaticità delle "rules versus discretion" era stato anni prima proprio quel Milton Friedman che in seguito avrebbe guidato il contrattacco monetarista nei confronti dei keynesiani della "New Economics". Al contrario il punto chiave delle tesi di questi ultimi è stato proprio quello di enfatizzare il ruolo delle misure discrezionali per correggere gli effetti perversi indotti dalla flessibilità automatica fiscale <sup>(8)</sup>.

Tralasciando le implicazioni di carattere ideologico-politico sul maggiore o minore interventismo dello Stato nell'economia che queste scelte comportano, occorre ricordare che le analisi condotte negli anni '50 han cercato di mettere in luce gli effetti della flessibilità automatica delle voci di bilancio, qualora l'obiettivo della politica stabilizzatrice sia quello di ricondurre il movimento del reddito al livello di equilibrio alleviando le fluttuazioni del ciclo. Infatti, per riportare un giudizio

(<sup>4</sup>) Alla Hicks o alla Matthews per riferirci a due classici. Si vedano J. R. HICKS, *A Contribution to the Theory of the Trade Cycle*, Oxford University Press, Oxford, 1950 e R. C. O. MATTHEWS, *The Trade Cycle*, Cambridge University Press, Cambridge, 1959.

(<sup>5</sup>) Si veda H. G. JOHNSON, *The Keynesian Revolution and the Monetarist Counter-Revolution*, in: "Amer. Econ. Rev.", maggio 1971 riprodotto in: "La crisi post-keynesiana" a cura di M. D'Antonio, Boringhieri, Torino, 1975.

(<sup>6</sup>) Si veda per tutti W. W. HELLER, *New Dimensions of Political Economy*, in part. il cap. I "Advice and Consensus in Economic Policy Making", Harvard Univ. Press, Cambridge, Mass., 1966; A. M. OKUN, *The Political Economy of Prosperity*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1970; J. TOBIN, *National Economic Policy*, Yale Univ. Press, 1966.

(<sup>7</sup>) Così D. Keezer, citaz. in W. W. HELLER, *New Dimensions*, op. cit., pag. 72.

(<sup>8</sup>) Per queste due posizioni contrapposte si vedano M. FRIEDMAN, *A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability*, in: "Amer. Ec. Review", giugno 1948, ristampato in *Essays in Positive Economics*, dello stesso autore, University of Chicago Press, 1953; e per i sostenitori del "less on rules and more on men", W. W. HELLER, *CED's Stabilizing Budget Policy after Ten Years*, in: "Amer. Ec. Rev.", sett. 1957. Per tutti questi aspetti si veda il mio *Saggio sulla flessibilità automatica fiscale*, Giuffrè, Milano, 1969.



del Musgrave<sup>(9)</sup>, tutta la precedente valutazione della flessibilità automatica fiscale era compiuta nel contesto di una concezione dominata dalla teoria del ciclo: « Tutto questo ha qualche interesse, ma difficilmente ci offre il quadro completo o anche solo la parte più importante della faccenda. Il periodo post-bellico è stato caratterizzato da un grado piuttosto elevato di stabilità ciclica. Tuttavia negli ultimi anni l'economia ha mostrato la tendenza a non essere in grado di raggiungere le sue capacità potenziali, fenomeno questo che si è protratto per più cicli successivi, dimostrando così di essere di natura "secolare" piuttosto che ciclica. Giustamente questa situazione ha fatto spostare l'attenzione dalle variazioni cicliche del livello assoluto del reddito nazionale effettivo alle variazioni dello scarto tra il reddito potenziale ed il reddito effettivo ».

È precisamente questa impostazione che, prima con la Presidenza Kennedy e poi con Johnson, è stata pienamente recepita dal Comitato dei Consiglieri Economici del Presidente, tanto da costituire la direttiva principe della riduzione di imposte attuata dal Revenue Act del 1964. Per ricordare il clima di novità con le quali queste tesi vennero proposte basterà ricordare i titoli degli studi dedicati da W. W. Heller e J. Tobin a questi temi, e cioè rispettivamente le "Nuove dimensioni di politica economica" del primo e "La rivoluzione intellettuale della politica economica degli Stati Uniti" (10).

Il punto di partenza di questo filone di pensiero – che è stato riassunto nella espressione "il nuovo mondo di Keynes-cum-growth" – è costituito dalla tesi che l'idea del ciclo economico avrebbe rappresentato fino al 1961 uno dei principali ostacoli per una politica di espansione. « Per il vero credente del ciclo, l'equilibrio è dato grosso modo dalla mediana della fluttuazioni. Scostamenti (del movimento del reddito) in eccesso nel corso delle fasi di espansione o in diminuzione nelle fasi recessive sono mali simmetrici... Compito della politica economica è quello di ridurre per quanto possibile queste fluttuazioni in entrambi i sensi » (11). Poiché qualunque sia la direzione del ciclo le forze cumulative in un senso o nell'altro sono molto forti, la politica più appropriata è costantemente quella di agire controcorrente.

Ora nei contributi dottrinali precedenti basati su modelli di tipo moltiplicatore, o moltiplicatore-acceleratore, l'azione esercitata dalla flessibilità automatica è esattamente di questo tipo: cioè un'azione di freno al movimento corrente del reddito, tanto che la politica di bilancio che da essa scaturisce ha meritato la caustica definizione di politica tranquillizzante, piuttosto che di politica stabilizzante.

Questa visione vincolata all'idea del ciclo peccerebbe nel senso di non riuscire a distinguere tra la direzione del movimento del reddito, che può anche essere ascendente, ed il livello del movimento del reddito che invece può essere basso.

(9) Citazione in R. A. MUSGRAVE, *On Measuring Fiscal Performance*, op. cit.

(10) W. W. HELLER, *New Dimension*, op. cit. e J. TOBIN, *The Intellectual Revolution in U.S. Policy Making*, Longmans, London, 1966.

(11) J. TOBIN, *The Intellectual*, op. cit., citaz. pag. 4.



Il compito nuovo della politica fiscale diventa dunque quello di ridurre lo scarto tra il reddito effettivo ed il reddito potenziale nel contesto di una economia in crescita (la c.d. full-employment adequacy).

Per dirla ancora con Heller: « l'attenzione della politica economica deve spostarsi dal problema degli alti e bassi del ciclo per rivolgersi al tema della continua crescita della capacità potenziale dell'economia. In altre parole l'enfasi della politica economica deve essere spostata da un orientamento correttivo, rapportato alla dinamica e alle prospettive dello sviluppo » (12).

Di rincalzo il Tobin (13) sosteneva che nel celebrare il declino dell'indiscussa accettazione del modello ciclico dell'economia, non intendeva affermare che le fluttuazioni fossero una cosa del passato. Un ciclo regolare non deve essere considerato un fatto normale ed inevitabile. La politica economica può legittimamente essere diretta ad obiettivi più ambiziosi di quelli di ridurre le fluttuazioni. È ammissibile che interventi attivi siano necessari per mantenere l'economia sull'appropriato binario, e non soltanto per moderare o invertire una recessione già iniziata. Continuava il Tobin asserendo che la stabilizzazione economica è ancora un compito di notevole difficoltà politica e tecnica, ma quanto meno è stata liberata da un certo bagaglio ideologico e teoretico del tutto estraneo.

La principale acquisizione della "New Economics" è quindi costituita dalla necessità di valutare l'efficacia della politica fiscale in una economia in crescita. Da questa visuale, che comporta, per usare ancora le colorite espressioni dello Heller, la detronizzazione del modello del ciclo e la sua sostituzione con il modello di sviluppo, discendono due conseguenze.

Il primo trae origine dalla constatazione che in assenza di provvedimenti discrezionali, cioè "ad hoc", di aumento delle spese pubbliche o di una diminuzione delle imposte, la semplice crescita dell'attività economica fa sì che il bilancio pubblico abbia una incidenza progressivamente deflazionistica. Questo almeno è quanto dato osservare nella più parte delle strutture di bilancio dei Paesi avanzati, dove in genere esiste una asimmetria tra il lato dell'entrata e il lato della spesa.

Per quanto riguarda la prima, infatti, l'autorità pubblica stabilisce le aliquote e la base imponibile: saranno gli andamenti e la composizione delle varie attività economiche imponibili a determinare automaticamente il gettito fiscale. Al contrario, sul lato della spesa il governo stabilisce direttamente il volume della spesa pubblica. Di qui l'origine di un termine che ha avuto ed ha ancora notevole successo: il "fiscal drag" (14).

(12) W. W. HELLER, *New Dimensions*, op. cit., citaz. pag. 61, e nota 5 pag. 180.

(13) J. TOBIN, *The Intellectual*, op. cit., citaz. pag. 13 e segg.

(14) Questo fenomeno può essere determinato sulla base della elasticità del gettito delle imposte e delle spese pubbliche rispetto al reddito reale (o monetario). Grosso modo si può dire che l'elasticità del gettito delle imposte rispetto al reddito (per l'effetto combinato dell'elasticità della base imponibile rispetto al reddito globale e dell'elasticità del gettito rispetto alla base imponibile, cioè la struttura dell'imposta) può anche essere pari o maggiore di 1, ed è certamente superiore, in assenza di misure discrezionali in senso stretto, alla elasticità



Come si disse all'inizio, oltre che il diverso contesto teorico in cui collocare la politica fiscale, il secondo sviluppo è costituito dalla ricerca di indicatori della efficacia della politica fiscale. La definizione di "fiscal drag" lascia infatti indeterminato il termine di riferimento rispetto al quale si vuole misurare questo effetto deflazionistico.

Ora nei primi decenni di vita della finanza funzionale si era comunemente ritenuto che l'avanzo o il deficit effettivi del bilancio pubblico potessero di per sé essere considerati indicativi del carattere deflazionistico o espansivo della politica fiscale, anche se il teorema dell'effetto del bilancio in pareggio aveva cominciato a mettere in crisi questa idea semplicistica.

La constatazione ovvia dei sostenitori della "New Economics" è che il saldo effettivo del bilancio ha un valore del tutto ambiguo, qualora si desideri conoscere per mezzo di questa grandezza se la manovra fiscale abbia effetti di espansione o deflazione. Infatti il saldo effettivo di bilancio di un determinato anno è al tempo stesso il risultato da un lato dei provvedimenti discrezionali adottati dal governo relativamente all'ammontare delle spese e alle variazioni della struttura e delle aliquote delle entrate; dall'altro lato è il risultato della flessibilità automatica, per la quale il livello di talune voci di bilancio, segnatamente il gettito di alcune imposte, è influenzato dall'andamento dell'attività economica.

Questo fatto, come si dirà in seguito, assumerà un particolare rilievo quando da una analisi in termini di economia reale, si passerà a tener conto dei fenomeni indotti dall'inflazione sulla struttura delle imposte a seguito di variazioni puramente monetarie di parametri e elementi di riferimento.

Pertanto una certa grandezza, poniamo, di deficit di bilancio, può significare che sono stati messi in atto provvedimenti di espansione delle spese o di contrazione delle entrate, ovvero, che a parità di un certo volume di spese pubbliche e, a parità del livello delle aliquote delle imposte, un basso livello di attività economica ha dato bassi gettiti delle imposte.

Si impone pertanto la necessità di fare riferimento ad un diverso termine di confronto. Lo strumento analitico proposto consiste nell'ipotizzare l'esistenza di

delle spese rispetto al reddito che è vicino a zero, dati i limitati meccanismi di flessibilità automatica delle spese. Tuttavia sulla necessità di assumere una accezione più realistica di questa assenza di misure discrezionali si veda A. R. PREST, *Inflation and the Public Finances*, in: "The Three Banks Review", marzo 1973. In effetti la distinzione tradizionale viene posta tra mutamenti discrezionali, dove interviene una decisione specifica dell'autorità pubblica, e mutamenti automatici, determinati cioè dall'andamento delle variabili economiche, dati certi prestabiliti elementi strutturali e parametri delle entrate e delle spese. Nel quadro teorico questi mutamenti del secondo tipo si verificano mentre il governo "dorme" o "è in vacanza". In effetti se è vero che formalmente i fenomeni di automaticità sono più facilmente riscontrabili dal lato delle imposte, è difficile non riconoscere aspetti di automatismo in certi meccanismi, ad esempio di indicizzazione di stipendi pubblici e pensioni, anche se il governo ne deve stabilire gli importi nelle voci di bilancio. Inoltre si può notare come crescano le spese dotate di automatismo fiscale dove cioè il governo stabilisce non l'ammontare ma la struttura ed i coefficienti. Questi casi si ritrovano più spesso tra le spese di trasferimento: oltre al caso classico dei contributi a non occupati, si può pensare a certi contributi a enti locali o a imprese.



certe condizioni di attività economica: la portata espansiva o deflazionistica di una certa concreta combinazione di entrate o di spese verrà individuata dal fatto che a quell'ipotetico livello di attività economica, questa struttura di bilancio avrebbe dato origine ad un deficit<sup>15</sup> o ad un disavanzo rispettivamente (<sup>15</sup>).

Questo strumento analitico fornisce un modo nuovo per definire l'ottimizzazione della politica di bilancio, avente per fondamento i risultati ipotetici in condizioni di pieno impiego.

Questa formulazione delle sue accezioni teoriche ed applicative costituisce forse uno dei momenti di maggiore fortuna della ormai quarantennale storia della finanza funzionale. Essa può essere ancora lucidamente sintetizzata dalle parole del Tobin. Secondo questo autore (<sup>16</sup>) come il principio del bilancio in pareggio su base annua ha ceduto il passo al principio del bilancio in pareggio nel corso del ciclo, così il passo successivo potrebbe essere costituito dal bilancio in pareggio in condizioni di pieno impiego. Ma naturalmente questa non deve necessariamente essere l'ultima tappa sulla strada della finanza funzionale, *in quanto non vi è alcun valore intrinseco nel pareggiare il bilancio in qualsiasi tempo o nel corso di qualsiasi periodo*. Al contrario un principio logico può essere questo: la struttura di bilancio in condizioni di pieno impiego dovrebbe dare origine ad un avanzo o disavanzo di pieno impiego, tale che il risparmio di pieno impiego disponibile per l'investimento privato sia esattamente sufficiente a far fronte alla domanda di investimento privato, che si dovrebbe avere se l'economia crescesse al suo saggio naturale, cioè secondo il tasso di crescita del prodotto nazionale lordo potenziale.

In relazione alle condizioni economiche, tra cui la dimensione del bilancio e la politica monetaria, questo principio può suggerire un avanzo o un disavanzo, solo per coincidenza potrebbe suggerire esattamente un pareggio.

(<sup>15</sup>) Questo livello ipotetico non può che configurarsi come una proposta di lavoro o come un obiettivo convenzionale. Com'è noto il Council of Economics Advisers del Presidente degli Stati Uniti aveva proposto che questo termine di riferimento fosse individuato dal prodotto nazionale lordo potenziale corrispondente ad un livello di disoccupazione pari al 4 per cento. Si veda *The Annual Report of the Council of Economic Advisers*, genn. 1962. Secondo la regola empirica proposta da Okun, ad ogni punto percentuale di disoccupazione eccedente la soglia del 4 per cento corrisponde uno scarto tra prodotto effettivo e potenziale del 3 per cento. Sull'argomento oltre i testi indicati nella nota 3, ed ai lavori di Heller e Tobin si vedano R. SOLOMON, *The Full Employment Surplus as an Analytical Concept*, in: "Atti del Congresso annuale dell'American Statistical Association", Minneapolis, 8 sett. 1962; M. LEVY, *Fiscal Policy, Cycles and Growth*, National Industrial Conference Board, New York, 1963; N. H. TEETERS, *Estimates of the Full-Employment Surplus*, in: "The Review of Economics and Statistics", 1965, pp. 309-321. Per quanto riguarda la letteratura italiana sul tema si vedano E. GERELLI, *È realizzabile in Italia una politica fiscale stabilizzatrice?*, in: "Rivista di Dir. Fin. e Scienza delle Finanze", sett. 1967, pp. 380-404; P. GIARDA, *La riforma del sistema fiscale negli Stati Uniti*, in: "Rivista di Dir. Fin. e Scienza delle Finanze", 1965, pp. 90-117; A. CHIANCONE, *Il bilancio federale e la politica anti-congiunturale negli Stati Uniti*, in: "Rivista di Dir. Fin. e Scienza delle Finanze", 1965, pp. 501-518; G. FIACCAVENTO, *Il bilancio di pieno impiego*, in: "Rivista di Politica Economica", giugno 1967, pp. 857-971.

Con riferimento ai problemi di utilizzazione del concetto di reddito potenziale di pieno im-



## 2. Monetarismo e fiscalismo: alcuni aspetti della controversia.

Il contrattacco monetarista nasce dal fallimento delle terapie suggerite sotto l'ispirazione della "New Economics" per combattere l'inflazione originatasi negli Stati Uniti sul finire degli anni '60 a seguito della *escalation* della guerra nel Viet Nam.

Il "Revenue and Expenditure Control Act" del 1968 stabiliva un sensibile aumento di imposizione (sovratassa del 10% sui redditi delle persone fisiche e giuridiche) e un concomitante taglio delle spese. Il provvedimento era quindi costruito sul filone del più ortodosso keynesianesimo: riduzione del vuoto inflazionistico mediante una riduzione della domanda aggregata.

Il risultato fu negativo: i prezzi aumentarono nei due anni successivi più velocemente che nel 1968. Non è qui il caso di esaminare questo particolare aspetto del successo o fallimento della politica fiscale in un particolare periodo in un particolare Paese, quanto sottolineare gli sviluppi di rilevanza generale – cioè teorici – che anche da una concreta esperienza possono essere stimolati e verificati.

Di fatto l'insuccesso del '68 è apparso alla luce della scuola guidata da M. Friedman come una dimostrazione di uno dei punti chiave del revival della teoria monetaria: la politica fiscale è impotente <sup>(17)</sup>. Secondo H. Johnson la "New Economics" avrebbe peccato di presunzione nel momento in cui occupava un ruolo rilevante nell'ispirare la politica economica. Essa « era stata favorita dalla possibilità di offrire politiche keynesiane per un problema keynesiano, ma ebbe effetti catastrofici quando tentò di proporre politiche keynesiane per rispondere ad un problema [quale quello dell'inflazione, n.d.r.] non keynesiano. E la controrivoluzione monetarista trasse vantaggio da questo errore di strategia » <sup>(18)</sup>. La polemica tra keynesiani – eclettici o estremisti – e monetaristi ha riempito le pagine delle riviste economiche degli ultimi anni, all'insegna di slogan quali "la moneta non conta", "anche la moneta conta", "solo la moneta conta", ovvero "è quasi tutto quello che conta" <sup>(19)</sup>.

piego si vedano M. SALVATI, *Reddito potenziale e funzioni dell'occupazione (Prime esplorazioni relative all'economia italiana)* e G. PALMERIO, *Un tentativo di misura della capacità produttiva e del suo grado di utilizzazione nel settore industriale in Italia nel periodo 1951-1966*, in: "Rapporto del gruppo di studio sui problemi di analisi economica e di politica economica a breve termine, studi speciali", vol. I, isco, Roma, 1969.

<sup>(16)</sup> J. TOBIN, *The Intellectual*, op. cit., citaz. pag. 19.

<sup>(17)</sup> Secondo altri tanto la politica fiscale che quella monetaria sarebbero state impotenti ad alleviare le tensioni inflazionistiche originantesi dall'impegno bellico nel Viet Nam. Cfr. R. EISNER, *Fiscal and Monetary Policy Reconsidered*, in: "American Economic Review", dic. 1969, pp. 897-905, e dello stesso autore, *What Went Wrong*, in: "Journal of Political Economy", maggio-giugno 1971, pp. 629-41.

<sup>(18)</sup> H. G. JOHNSON, *The Keynesian Revolution*, op. cit., citaz. della traduzione italiana, pag. 127-8.

<sup>(19)</sup> Si veda A. S. BLINDER e R. M. SOLOW, *Analytical Foundations of Fiscal Policy*, op. cit., in particolare pag. 58 e segg. Per alcuni dei contributi più significativi di M. Friedman,



Come si disse il punto di partenza fu la politica anti-inflazionistica. Per dirla ancora con H. Johnson la reale spinta controrivoluzionaria del monetarismo si è potenziata solo da quando l'inflazione è diventata un problema d'importanza cruciale <sup>(20)</sup>.

Le tesi keynesiane ortodosse sostengono che i processi inflazionistici traggono origine da una varietà di cause, tra le quali negli ultimi anni han preso particolare vigore le pressioni dal lato dei costi, costi del lavoro soprattutto, ma anche costo delle importazioni, costo dei generi alimentari, ecc. Tuttavia il problema socialmente più rilevante resta quello della disoccupazione poiché non vi è necessariamente un equilibrio automatico di pieno impiego nelle economie moderne. Ora i costi del lavoro sono determinati da meccanismi istituzionali pressoché indipendenti dalle condizioni di domanda e offerta sul mercato del lavoro. Per questo, un corollario delle tesi sostenute da molti keynesiani è che la percezione delle conseguenze delle politiche anti-inflazionistiche in termini di disoccupazione dovrebbe indurre le componenti sociali ad accettare il controllo dei redditi. In questo quadro le politiche di bilancio sono il principale strumento per regolare il livello dell'attività economica, mentre sussidiario è il ruolo della politica monetaria.

Per i monetaristi l'inflazione è un fenomeno monetario che si origina da un eccesso di domanda, in cui il saggio di crescita dell'offerta di moneta costituisce il più importante indice della pressione della domanda. Una espansione eccessiva della offerta di moneta, al di sopra della crescita del prodotto reale, è la condizione necessaria e sufficiente per dar luogo ai processi inflazionistici. Poiché la funzione di domanda del settore privato è relativamente stabile, i comportamenti dei vari operatori sono da interpretarsi in termini di movimenti per ristabilire l'equilibrio disturbato a seguito di effetti distorsivi provocati, supponiamo, da iniezioni di moneta <sup>(21)</sup>, che risultano destabilizzanti.

Tuttavia la controversia supera il campo di per sé già impegnativo delle strategie anti-inflazionistiche, per investire più in generale il ruolo delle politiche fiscali confrontato con quello della politica monetaria. I cardini delle tesi mone-

l'"arciprete" della nuova dottrina, recentemente gratificato del Premio Nobel a scorno dei suoi critici, si vedano *The Quantity Theory of Money - a Restatement*, in M. FRIEDMAN e altri, *Studies in Quantity Theory of Money*, Univers. of Chicago Press, Chicago, 1956; *The Role of Monetary Policy*, in: "Amer. Ec. Rev.", marzo 1968; *The Demand for Money, Some Theoretical and Empirical Results*, in: "Journal of Political Economy", agosto 1959; *The Optimum Quantity of Money*, Macmillan, 1969. Per alcune sintesi della polemica si vedano pure N. KALDOR, *The New Monetarism*, in: "Lloyds Bank Rev.", luglio 1970; M. FRIEDMAN, *Comment*, e N. KALDOR, *Reply*, in: "Lloyds Bank Rev.", ottobre 1970; K. BRUNNER, *The Monetarist View of Keynesian Ideas*, in: "Lloyds Bank Rev.", ottobre 1971; J. HICKS, *What is Wrong with Monetarism*, in: "Lloyds Bank Rev.", ottobre 1975; H. G. JOHNSON, *What is Right with Monetarism*, in: "Lloyds Bank Rev.", aprile 1976 e ancora J. HICKS, *The Little that is Right with Monetarism*, in: "Lloyds Bank Rev.", luglio 1976.

<sup>(20)</sup> H. G. JOHNSON, *The Keynesian Revolution*, op. cit.

<sup>(21)</sup> Per questo confronto si veda D. KERN, *Monetary Aspects of The Current Economic Debate*, in: "National Westminster Bank Quarterly Rev.", agosto 1975.



tariste sono stati così sintetizzati <sup>(22)</sup>: a) la politica monetaria solamente conta nel determinare le grandezze monetarie (come il livello e le variazioni del reddito nazionale monetario, dei salari monetari) ecc.; b) la moneta non può modificare le variabili reali, se non temporaneamente e in modo del tutto simile « ad una chiave inglese gettata negli ingranaggi »; c) l'offerta di moneta determina le variabili monetarie (reddito nominale, salari nominali, ecc.) ma con un ritardo temporale variabile; d) il tentativo delle banche centrali di regolare l'offerta di moneta in modo anticiclico rischia di diventare la causa delle instabilità, che ci si propone di combattere. L'unica terapia è quella di assicurare una offerta di moneta ad espansione costante. Verrà assicurato così uno sviluppo costante senza inflazione <sup>(23)</sup>.

Non rientra negli scopi di questa rassegna una analisi critica delle tesi dei monetaristi. Interessa invece circoscrivere la nostra attenzione sul punto per cui la politica fiscale è priva di efficacia nell'influire sul livello del reddito reale o sul livello dei prezzi a meno che sia accompagnata da una opportuna politica monetaria. È come logico un attacco diretto al cuore della politica fiscale, la cui validità è stata appunto ricondotta alla sua incidenza sui livelli aggregati della spesa e dell'occupazione.

A tal fine si farà principalmente richiamo alle analisi condotte da Blinder e Solow a proposito del cosiddetto effetto di "crowding-out", cioè di espulsione <sup>(24)</sup>. Nella teoria economica prekeynesiana l'effetto dell'attività di entrata e di spesa del governo è puramente di carattere allocativo o ripartitivo tra beni pubblici e beni privati. In condizioni di pieno impiego, una lira di spesa pubblica addizionale semplicemente rimpiazza o espelle una lira di spesa privata, senza effetti sulla domanda aggregata. È noto il significato del contrattacco keynesiano fondato sugli effetti del moltiplicatore della spesa pubblica.

La polemica monetarista ha riportato in auge gli effetti di "crowding-out" che, ovviamente se portati alle estreme conseguenze, renderebbero nullo l'effetto della politica fiscale sui livelli di domanda.

L'analisi si fonda sulle connessioni tra politica fiscale e politica monetaria, che si originano dalla necessità di come disporre degli eventuali avanzi di bilancio, ovvero, caso più ricorrente, di come finanziare i disavanzi.

La versione monetarista dell'ipotesi di "crowding-out", per cui un bilancio in deficit non ha effetto espansivo, si fonda su due elementi: a) se il disavanzo viene finanziato mediante aumento dell'offerta di moneta, è la politica monetaria che determina l'espansione della domanda globale; b) se il disavanzo è finanziato mediante l'emissione di debito pubblico, un pari ammontare di spesa privata viene messa fuori gioco (appunto crowded-out nella espressione inglese). In tal modo la politica fiscale è impotente.

<sup>(22)</sup> Si veda per questa sintesi N. KALDOR, *The New Monetarism*, op. cit.

<sup>(23)</sup> Per una critica a questa sintesi K. BRUNNER, *The Monetarist View*, op. cit.

<sup>(24)</sup> A. S. BLINDER e R. M. SOLOW, *Does Fiscal Policy Matters?*, in: "Journal of Public Economics", nov. 1973, e degli stessi autori *Analytical Foundations*, op. cit., in particolare il capitolo *Monetary Factors and the Government Budget Constraint*, p. 45 e segg.



Un primo tipo di "crowding-out" si fonderebbe sulla tesi, attribuita o sostenuta dai Fridmaniani o Fridmaniti della prima ora, per cui la domanda di moneta è inelastica rispetto al saggio di interesse.

Nei testi elementari di macroeconomia si studia, ad esempio mediante il modello statico IS-LM, che l'effetto originario del moltiplicatore a seguito di un incremento della spesa pubblica (rappresentato da uno spostamento verso l'alto e verso destra della curva inclinata negativamente IS) viene ridotto da controreazioni di natura monetaria. L'aumento della domanda globale determina infatti un aumento della domanda di moneta. Ove l'offerta di moneta resti fissa, si produce una pressione al rialzo del tasso d'interesse. A sua volta questo rialzo provocherà una contrazione delle spese pubbliche o private elastiche rispetto al tasso d'interesse. L'effetto espansivo dell'aumento originario della spesa pubblica viene così ridotto. Questa contrazione è tanto più sensibile (cioè l'effetto di crowding-out più marcato) quanto più è inclinata la curva LM (preferenza per la liquidità e velocità). Se questa è verticale, il crowding-out è totale.

Ci si può chieder di quanto possa aumentare il tasso d'interesse in risposta a questa maggiore domanda monetaria, di questa maggiore offerta di debito pubblico, non accompagnata da una maggiore offerta di moneta, che entra in concorrenza sui mercati finanziari con altri impieghi del risparmio. Ovvero di quanto si ridurrà la spesa, pubblica o privata, elastica alle variazioni del tasso d'interesse. Solo nell'ipotesi di domanda di moneta totalmente inelastica, rispetto al tasso d'interesse, il moltiplicatore della spesa pubblica è uguale a zero. Ma questa è una posizione contraddetta da ricerche empiriche, e ormai abbandonata dagli stessi monetaristi <sup>(25)</sup>.

Nella misura in cui la domanda di moneta è elastica rispetto al saggio di interesse, la politica fiscale è in grado di influire sulla domanda aggregata. Pur sostenendo questa tesi, Blinder e Solow si preoccupano tuttavia di precisare che il controfreno monetario prima descritto è ancora maggiore quando all'aumento della domanda si accompagnano aumenti dei prezzi. Prezzi più elevati diminuiscono il valore reale dei fondi monetari nominali (nel consueto grafico, la curva LM viene spostata a sinistra, il reddito reale di equilibrio è minore) esattamente come se fosse stato diminuito lo stock nominale monetario. Il valore reale del debito pubblico diminuisce: questo effetto di ricchezza influisce sul consumo (la curva IS si abbassa). In un sistema di imposta progressivo rapportato a valori monetari (o in ogni caso con una elasticità del provento tributario nominale maggiore di 1) abbiamo un abbassamento della curva IS. Tuttavia questi autori concludono che tutto questo incide sulla dimensione del moltiplicatore, ma non sul segno di esso.

Respinti in questo primo attacco, i monetaristi han ricercato una seconda linea offensiva.

<sup>(25)</sup> Si veda D. I. FAND, *A Monetarist Model of the Monetary Process*, in: "Journal of Finance", maggio 1970.



Come si è più volte detto, uno degli elementi discriminanti di maggiore rilievo tra keynesiani e monetaristi è l'impotenza o meno della politica fiscale.

Infatti anche per un keynesiano "eclettico" la moneta conta. Una successiva formulazione delle teorie neoquantitative, pur accettando la elasticità della moneta rispetto al tasso d'interesse, sembra insistere sulla non incidenza della politica fiscale sulla domanda aggregata a causa di effetti perversi di ricchezza associata ad una spesa pubblica finanziata mediante debito pubblico, per cui il moltiplicatore diventerebbe pari a zero, se non negativo.

Questo configura un secondo tipo di "crowding-out".

In termini del consueto grafico dell'equilibrio macroeconomico IS-LM, un aumento della spesa pubblica sposta verso l'alto la curva IS, dando luogo ad un più elevato reddito di equilibrio. Si possono tuttavia produrre effetti di ricchezza. Alcuni possono dare luogo ad un aumento del consumo, ed in tal caso il moltiplicatore ne risulta amplificato dando luogo ad un ulteriore spostamento della curva IS verso l'alto. Ma una maggiore ricchezza influenza i mercati finanziari dando origine ad una maggiore domanda di moneta per ogni livello di reddito e di saggio di interesse (la curva LM subisce uno spostamento a sinistra verso l'alto).

Se il risultato finale dei due impulsi – moltiplicatore ed effetto di ricchezza – sia di espansione o di contrazione è alla base della controversia. Afferma Friedman <sup>(26)</sup>: « Uno dei modi per caratterizzare l'approccio keynesiano è che esso dà quasi esclusiva importanza al primo impulso. Questo conduce a dare rilievo principalmente ai flussi di spesa rispetto ai fondi di ricchezza. Analogamente un modo per definire l'approccio della teoria quantitativa è che essa non assegna alcuna rilevanza al primo tipo di impulsi. La questione da verificare empiricamente sta nello stabilire quanto siano rilevanti gli impulsi del primo tipo [moltiplicatore, n.d.r.] rispetto ai secondi [effetti di ricchezza negativi]. La risposta non può essere trovata per via teorica ».

Friedman ritiene che se il deficit di bilancio è finanziato mediante un aumento dell'offerta di moneta (lo si chiami politica fiscale o monetaria), l'effetto di ricchezza successivo è maggiore e nella stessa direzione del moltiplicatore della spesa. Se il disavanzo sarà finanziato mediante debito pubblico l'effetto di ricchezza sarà all'incirca della stessa rilevanza e di segno opposto rispetto allo spostamento in senso espansivo della curva IS. (Questo vorrebbe significare, per un fatto di simmetria, che ridurre la spesa pubblica e rimborsare debito pubblico avrebbe effetto espansivo!)

Tra i vari tentativi di dare una risposta a questa domanda, quello citato di Blinder e Solow è stato condotto mediante un'analisi comparata del moltiplicatore statico in un sistema di finanziamento mediante maggiore offerta di moneta o maggiore debito pubblico, nella quale vengono altresì stabilite le condizioni di stabilità del sistema quando il bilancio pubblico non è in pareggio.

<sup>(26)</sup> M. FRIEDMAN, *Comments on Critics*, in: "Journal of Political Economy", 1972, citaz. pag. 916.



Questi autori concordano con Friedman nel ritenere che il valore positivo o bilancio finanziato mediante debito pubblico senza espansione di moneta è lungi dall'essere sopita, come dimostrano ancora più recenti contributi <sup>(27)</sup>.

Tuttavia la controversia circa l'effetto di "crowding-out" provocato dal deficit di debito pubblico sia una questione empirica, ma che almeno per quanto riguarda la situazione economica degli Stati Uniti i valori dei parametri rilevanti convalidino le tesi dei keynesiani della rilevanza della politica fiscale nell'influire sulla domanda aggregata.

<sup>(27)</sup> Si veda J. ASCHEIM, *Monetarism Versus Fiscalism: Towards Reconciliation*, in: "Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review", sett. 1975, in partic. pag. 225 e conclusioni. L'intero argomento è stato di recente ripreso ed approfondito da autori italiani. Si veda in primo luogo R. PALADINI, *L'effetto di Crowding Out nell'analisi monetarista: un esame critico*, in: "Problemi di Finanza Pubblica", a cura di C. Cosciani, vol. V, Giuffrè, Milano, 1976. Questo autore è particolarmente critico delle posizioni dei monetaristi. Esse vengono analizzate sotto vari profili in particolare a seconda che il disavanzo di bilancio sia finanziato con emissioni a breve o a lungo termine. Anche alla luce dell'analisi della letteratura americana più recente, secondo il Paladini « nello stato attuale della teoria economica non sembra esservi un terreno adeguato a sostegno delle loro (dei monetaristi) tesi in merito all'effetto di "crowding out" della spesa pubblica finanziata mediante titoli pubblici », citaz. pag. 230. Un secondo contributo italiano è dovuto a G. TULLIO e G. CRISTINI, *L'effetto di "Crowding-Out" e il finanziamento della spesa pubblica*, in: "Moneta e Credito", n. 3, 1976, pagg. 331-48. Secondo questi autori l'effetto di crowding-out, quando venga analizzato nell'ambito del modello tradizionale della curva IS-LM, è minimo quando il finanziamento del disavanzo di bilancio è coperto da emissione di moneta. Al contrario questo effetto è difficilmente valutabile nelle altre ipotesi di copertura, emissione di debito pubblico e imposte (bilancio in pareggio): esso infatti viene condizionato da vari elementi, quali la elasticità rispetto al tasso di interesse degli investimenti, dei consumi, della domanda di moneta; fenomeni di effetto di ricchezza, di illusione fiscale, di aspettative del settore di mercato. Per altro il modello IS-LM viene ritenuto da questi autori troppo semplificato. Per questo il ragionamento viene riproposto in uno schema di economia aperta, "piccola", nel senso cioè di essere incapace di influire sui prezzi e sui saggi di interesse del resto del mondo, e permeabile a tensioni inflazionistiche. Si conclude che nel caso di finanziamento del disavanzo pubblico mediante emissione monetaria, l'effetto di crowding-out determina inflazione e squilibrio della bilancia dei pagamenti e induce a severe politiche deflazionistiche. Nel caso di finanziamento mediante titoli di debito pubblico, l'effetto di espulsione si caratterizza per l'aumento dei tassi di interesse ed inflazione importata (se i cambi sono rigidi), ma comunque si registra in questo secondo caso « una maggiore gradualità e una minore gravosità dei costi complessivi per la collettività nazionale », citaz. pag. 332. Queste considerazioni anticipano in parte quanto si dirà in seguito sulla efficacia delle politiche di bilancio in economie aperte e piccole, quali quella italiana. Qualora il nostro Paese si proponga di mantenere un tasso di inflazione pari alla media dei nostri maggiori partners commerciali, e di conservare (relativamente) stabile il tasso di cambio « è opportuno che ci si prefigga degli obiettivi in termini di tassi di aumento della componente interna della base monetaria che non siano troppo difforni dalla media del resto del mondo occidentale. I disavanzi pubblici quindi dovrebbero essere finanziati con base monetaria fino al punto in cui gli obiettivi anzidetti sono soddisfatti, e con l'emissione di titoli di debito pubblico per la parte rimanente », citaz. pag. 348.



### 3. Inflazione e bilancio pubblico: due facce della medaglia.

È stato affermato che il limite dell'approccio keynesiano consisterebbe nell'aver concentrato tutta l'attenzione di studiosi e politici sul tema della deflazione trascurando il problema più tipico delle economie del dopoguerra, cioè l'inflazione. La teoria di Keynes sarebbe tutt'altro che generale rispetto almeno a quelle antecedenti di Wicksell. Una volta assunta ad economia stabilita, all'inizio e per lungo tempo successivamente, essa ha ritardato l'adattamento della teoria alla nuova realtà. Di conseguenza gli economisti si sono trovati impreparati a mettere in guardia contro l'inflazione, e perfino a farne una corretta analisi quando si è verificata <sup>(28)</sup>.

Non a caso, come si disse, la grande occasione per la offensiva monetaristica contro i keynesiani della "New Economics" è venuta dal fallimento delle prescrizioni suggerite da questi ultimi in funzione anti-inflazionistica, anche se poi la contestazione si è allargata alla capacità della politica fiscale di influire sulla domanda aggregata.

Alcuni anni or sono alla domanda del successo o esaurimento della controrivoluzione monetarista, H. Johnson esprimeva il proprio orientamento per la seconda soluzione: « hanno ragione i keynesiani nel ritenere l'inflazione un problema sociale di gran lunga meno grave della disoccupazione di massa. O vinceremo l'inflazione pagando un costo relativamente basso, o ci abitueremo a vivere con l'inflazione » <sup>(29)</sup>. È certo ormai che da tempo il confronto disoccupazione-inflazione costituisce un dilemma tra i più rilevanti per la politica economica dei Paesi ad economia mista, come pure un terreno fertilissimo di letteratura teorica ed applicata <sup>(30)</sup>. Non rientra negli scopi di questo rapporto entrare nella

<sup>(28)</sup> G. MYRDAL, *Against the Stream; Critical Essays in Economics*, Pantheon Books, New York, 1973, trad. italiana *Controcorrente: realtà di oggi e teorie di ieri*, Laterza, Bari, 1975, in particolare il capitolo II: "Stagflazione". Negli anni successivi a questa pubblicazione (1973-75) i prezzi sono aumentati mediamente del 26% per il complesso dei Paesi dell'OECD (44% per gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, 39% per il Giappone, 13% per la Germania). Tali aumenti avevano cominciato a manifestarsi a partire dal 1968, dopo che per 14 anni, dal 1953 al 1967, i prezzi dei beni di consumo erano aumentati mediamente di circa il 2% all'anno negli 11 maggiori Paesi industriali. Per alcuni recenti confronti si veda N. KALDOR, *Inflation and recession in the world economy*, in: "The Economic Journal", dic. 1976. Con riferimento alla situazione italiana si veda G. ROTA, *Passato e futuro dell'inflazione in Italia*, Ed. Biblioteca della Libertà, Torino, 1976.

<sup>(29)</sup> H. G. JOHNSON, *The Keynesian Revolution*, op. cit., citaz. pag. 136 della traduzione italiana.

<sup>(30)</sup> Si vedano tra gli altri C. C. HOLT e altri, *The Unemployment-Inflation Dilemma. A Manpower Solution*, The Urban Institute, Washington D.C., 1971; le due rassegne di letteratura di M. BRONFENBRENNER e F. D. HOLZMAN, *A Survey of Inflation Theory*, in: "Survey of Economic Theory", vol. I, Macmillan, 1965 e quella più recente di D. E. W. LAIDLER e J. M. PARKIN, *Inflation - A Survey*, in: "The Economic Journal", dicembre 1975; la raccolta a cura di R. J. BALL e P. DOYLE, *Inflation*, Penguin, Londra, 1969; M. PARKIN, *U.K. Inflation, the Policy Alternatives*, in: "Nat. West Bank Quart. Rev.", maggio 1974 e la copiosa letteratura citata in queste opere; il n. 1-1976 dello "Scottish Journal of Political Economy".



selva intricata della teoria della inflazione. In ogni caso ci sarebbe il rischio che il fiato venisse meno prima di giungere a qualche apprezzabile risultato. Si deve convenire con Bronfenbrenner e Holzman, che così aprono la loro ormai classica "survey" sulla teoria dell'inflazione: « la nostra... è più una guida attraverso il caos, che una storia di dottrine consolidate o una critica sistematica di tesi contrapposte » <sup>(31)</sup>.

Ci si limiterà, in coerenza con il tema proposto, a fornire alcune sintetiche annotazioni da un lato sul ruolo che assume la politica di bilancio nelle strategie anti-inflazionistiche e dall'altro sulle conseguenze indotte dai processi inflazionistici sulla struttura di bilancio. Tuttavia anche sotto questi due limitati profili il quadro si presenta di notevole complessità in relazione alle interpretazioni via via più articolate delle cause dell'inflazione. Accanto o come qualificazione dei tipi tradizionalmente indicati di inflazione – indotta dalla domanda, indotta dai costi, indotta da mutamenti nella composizione della domanda <sup>(32)</sup> – altri fattori sono stati portati in gioco come il ruolo delle aspettative <sup>(33)</sup>, la disponibilità del credito, il peso dei sindacati e delle multinazionali. Non mancano interpretazioni di carattere socio-politico e istituzionale: l'inflazione sarebbe incorporata nella natura stessa delle economie miste, in quanto dal meccanismo stesso di tali economie si originerebbero vari conflitti precostituiti, destinati a dar luogo a squilibri più o meno seri. Primo tra tutti il conflitto tra le decisioni assunte in materia di allocazione delle risorse e distribuzione del reddito da parte delle autorità centrali di governo e le forze decentralizzate del mercato <sup>(34)</sup>.

Recentemente il Forte ha poi ricordato <sup>(35)</sup> come l'ultima esperienza internazio-

<sup>(31)</sup> H. BRONFENBRENNER e F. D. HOLZMAN, *A Survey of Inflation Theory*, op. cit., citaz. p. 16.

<sup>(32)</sup> Si veda G. MAZZOCCHI, *Alcune semplici "scatole metodologiche" per lo studio dei problemi dell'inflazione*, in: *Lezioni sulla politica economica in Italia*, a cura di V. Balloni, ISTAO, Ed. di Comunità, Milano, 1972. Per altro queste distinzioni non sempre sono state accolte senza discussione. Si veda ad esempio la replica a J. Hicks di H. JOHNSON, *What is Right with Monetarism*, op. cit., pag. 14.

<sup>(33)</sup> Si veda tra gli altri la lucida esposizione di J. HICKS, *Expected Inflation*, in: "The Three Banks Review", settembre 1970.

Si veda pure il par. 2 di W. FELLNER, *Lessons from the Failure of Demand-Management Policies: A Look at The Theoretical Foundations*, in: "Journal of Economic Literature", marzo 1976.

<sup>(34)</sup> Gli aspetti politici ed istituzionali insieme ai rapporti tra i vari gruppi sociali vengono sempre più presi in considerazione nell'analisi dell'inflazione. Si vedano S. STEVE, *Condizioni e limiti della politica fiscale*, in: "Giornale degli Economisti", nov.-dic. 1972, pp. 742-759; E. DAHMÉN, *Inflation: Economics or Politics?*, in: "Nat. Westminster Bank Quart. Rev.", nov. 1973; inoltre passi vari dei volumi di L. IZZO - A. PEDONE - L. SPAVENTA - F. VOLPI, *Il controllo dell'economia nel breve termine*, F. Angeli, Milano, 1973 e G. PALMERIO e R. VALIANI, *Gli strumenti di controllo dell'economia a breve termine*, Giuffrè, Milano, 1975, e recentemente A. LINDBECK, *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, in: "Amer. Ec. Rev.", maggio 1976.

<sup>(35)</sup> F. FORTE, *Inflazione e imposizione indiretta*, in: *Imposte e Inflazione*, a cura di E. Gerelli, F. Angeli, Milano, 1976, citaz. pag. 96. Si veda pure di F. FORTE, *International Inflation and Taxation*, in: *Inflation, Economic Growth and Taxation*, Atti del XXIX Congresso dell'International Institute of Public Finance, Barcellona, 1973.



nale e nazionale di inflazione abbia fatto emergere nuovi aspetti; i principali tra questi possono essere così elencati: a) l'inflazione da costi connessi al rincaro delle materie prime; b) l'inflazione indotta dalla fluttuazione verso il basso del cambio della moneta; c) l'inflazione da domanda indotta da acquisti speculativi e precauzionali; d) la combinazione tra inflazione e andamento nel processo economico reale (stagflazione o addirittura negflazione). I primi tra gli aspetti ora ricordati fanno infine entrare in campo le componenti inflazionistiche riconducibili alla tesi del cosiddetto contagio internazionale.

Da più parti ormai si conviene che il ricorso alla politica fiscale presenta gravi limiti ai fini di una strategia anti-inflazionistica. La motivazione di questo può essere ricondotta ad una considerazione molto elementare. Come è stato detto <sup>(36)</sup>, l'uso della politica fiscale (e monetaria) per la lotta all'inflazione può essere scomposta in due momenti, logicamente e temporalmente, successivi. Il primo passo consiste nella riduzione della domanda aggregata indotta dalle politiche di restrizione. Il secondo passo consiste nell'indebolimento delle tensioni sui prezzi indotto dalla contrazione della spesa globale. Se uno di questi due momenti non funziona, l'uso della politica fiscale in funzione anti-inflazionistica si dimostra inefficace.

Ora la maggior parte degli studi dedicati alla politica fiscale sono stati dedicati al primo passaggio: è questo il vero problema keynesiano. Si conviene in genere sulla utilità della politica fiscale nel caso di inflazione da eccesso di domanda. La cosa è molto più dubbia nel caso di inflazione da costi o da mutamenti della domanda. Infatti, come il Mazzocchi ha rilevato <sup>(37)</sup>, nel primo caso « le politiche monetarie e fiscali tradizionali hanno poco spazio perché agendo sulla domanda o si "convalida" l'aumento dei prezzi oppure, restringendo la domanda, si restringono i livelli occupazionali e produttivi senza che la spinta autonoma sui costi sia frenata... ». Nel secondo caso, cioè l'inflazione indotta da mutamenti nella composizione della domanda, le politiche monetarie e fiscali tradizionali di restrizione nella domanda non sono consigliabili quando l'aumento dei prezzi non è causato da un eccesso di domanda. Avremmo effetti perversi su produzione e occupazione, senza per altro influire sull'inflazione.

Al riguardo vale la pena di ricordare le conclusioni di un saggio di alcuni anni or sono di F. Romani <sup>(38)</sup>: a) vi sono condizioni inflazionistiche in cui una politica di riduzione della domanda riduce occupazione e produzione senza frenare l'aumento dei prezzi, oppure lo frena solo a costo di elevata disoccupazione e

Per una analisi delle sollecitazioni dall'esterno sull'inflazione interna si veda OECD, *Present Policies against Inflation*, Paris, 1971.

<sup>(36)</sup> A. S. BLINDER e R. M. SOLOW, *Analytical Foundations*, op. cit., citaz. pag. 103.

<sup>(37)</sup> G. MAZZOCCHI, *Alcune semplici "scatole metodologiche" per lo studio dei problemi dell'inflazione*, op. cit., pag. 141 e segg. Si vedano anche R. A. MUSGRAVE, *Tax Structure, Inflation and Growth*, in: *"Inflation, Economic Growth and Taxation"*, IIPF, op. cit., e G. MURARO, *Imposta personale e inflazione; un'analisi macroeconomica*, in: *"Imposte e Inflazione"*, a cura di E. Gerelli, op. cit.

<sup>(38)</sup> F. ROMANI, *Tipi di inflazione e politica fiscale*, in: *"Moneta e Credito"*, giugno 1965, citaz. pp. 250-51.



di notevole capacità produttiva inutilizzata. Condizioni inflazionistiche di questo tipo sono quelle che si manifestano in sistemi economici in cui i prezzi e i salari sono prevalentemente determinati dai costi e cioè scarsamente rispondenti alle condizioni della domanda; b) una politica fiscale di controllo della domanda può essere tuttavia utile, se usata tempestivamente, per impedire che un eccesso di domanda dia avvio ad un processo inflazionistico che assuma un carattere cumulativo non più controllabile da una riduzione di domanda; c) lo strumento fiscale può essere usato in funzione di altre politiche, come nell'ambito di una politica dei redditi, ad esempio riducendo le imposte indirette e aumentando quelle dirette; nel caso di inflazione da spostamenti di domanda, la politica fiscale, anche se selettiva, può indurre distorsioni nella corretta allocazione delle risorse; d) in complesso si è indotti ad essere piuttosto scettici sull'importanza della politica fiscale come strumento principale nel mantenere la stabilità del sistema economico.

Contributi più recenti non si sono limitati a stabilire la relativa inefficacia della politica fiscale nelle strategie anti-inflazionistiche. La politica fiscale è fatta di due facce: la manovra delle entrate, in particolare di quelle di natura tributaria (ma molte considerazioni possono estendersi anche ai contributi parafiscali ed ai prezzi pubblici), e la manovra delle spese.

In genere questa seconda è ritenuta di assai più difficile attuazione per vari motivi legati vuoi alla rigidità di molte spese correnti, vuoi per i possibili conflitti con obiettivi allocativi, distributivi e di sviluppo che una riduzione di uscite – correnti o in conto capitale – comporta. Per questo in genere i governi si risolvono ad aumentare la pressione fiscale in funzione stabilizzatrice. Ma gli effetti possono essere del tutto perversi.

Già da tempo la dottrina è pervenuta a individuare le cause di questo, anche se limitandosi in un primo tempo al caso delle imposte indirette<sup>(39)</sup>. Le imposte indirette si incorporano nei costi e vengono trasferite in avanti mediante nuovi prezzi. Qualora la dinamica dei prezzi converga verso un equilibrio, con l'aumento delle imposte indirette si avrà un nuovo livello d'equilibrio dei prezzi superiori a quello che si sarebbe prodotto in assenza dell'aggravio fiscale.

Più recentemente l'analisi delle conseguenze degli aumenti degli oneri fiscali in funzione anti-inflazionistica si è allargata coinvolgendo aspetti socio-politici ed istituzionali. Come recentemente un autore scandinavo<sup>(40)</sup> ha rilevato, le autorità pubbliche decidono l'ammontare delle spese e delle imposte, in modo che il volume di tali spese non sbilanci il sistema economico. Tuttavia i percettori

<sup>(39)</sup> Si vedano E. CARY BROWN, *Analysis of Consumption Taxes in Terms of the Theory of Income Determination*, in: "Amer. Ec. Rev.", marzo 1950; P. A. SAMUELSON e R. M. SOLOW, *Analytical Aspects of Anti-inflationary Policies*, in: "Amer. Ec. Rev.", maggio 1960; N. F. KEYSER, *Macroeconomics, Fiscal Policy and Economic Growth*, Wiley and Sons, 1964; A. T. PEACOCK e J. WILLIAMSON, *Consumption Taxes and Compensatory Finance*, in: "The Economic Journal", marzo 1967; A. TRAMONTANA, *Considerazioni sulle imposte nella politica antiinflazionistica*, "Bancaria", gennaio 1966, e infine il già ricordato saggio di F. FORTE, *Inflazione e imposizione indiretta*, op. cit.

<sup>(40)</sup> E. DAHMÉN, *Inflation: Economics or Politics?*, op. cit., citaz. pag. 21 e segg.



di reddito possono reagire riducendo il loro risparmio, e questo anche se sostengono i partiti al potere. Perché non dovrebbero farlo se ad essi non piace ridurre il loro consumo? Che essi abbiano, direttamente o indirettamente, condiviso le decisioni politiche di aumentare i livelli di consumo di altri soggetti attraverso trasferimenti sociali, finanziati da imposte intese a ridurre il *loro* consumo, difficilmente può apparire ai loro occhi come un obbligo a non ridurre invece i loro risparmi.

Inoltre, il che è ancora più importante, quasi sempre seguirà una maggiore richiesta di aumento dei redditi per compensare l'aumento delle imposte; e vi sarà inoltre un aumento dei fenomeni di sottrazione, se non di evasione dell'imposta. E questo non perché i contribuenti non siano in grado di pagare le imposte, ma perché la loro disponibilità a farlo ha dei limiti. La reazione da parte dei percettori di reddito, ed in particolare la richiesta di crescenti compensazioni monetarie a fronte di un aumento dell'onere tributario, può essere visto come un modo per opporsi alle decisioni governative.

In questa analisi trovano origine le ipotesi di "tax-push inflation" o di "wage-tax spiral", come conseguenza dell'azione delle organizzazioni sindacali volta a ricusare gli aumenti degli oneri fiscali e a mantenere i livelli acquisiti di reddito disponibile <sup>(41)</sup>.

Le implicazioni di questa analisi sono di tale vastità da sfuggire alla limitata portata di queste note.

Le più gravi sono ovviamente quelle di carattere politico e istituzionale: a fronte delle precedenti considerazioni molti hanno riaffermato la necessità della politica dei redditi come prioritaria rispetto a quelle fiscali (e monetarie) tradizionali. Questo impone come prerequisiti o l'una via, quella del consenso o del patto sociale, il che potrebbe anche voler dire che le organizzazioni sindacali accettano da un partito o da una maggioranza quello che non accettano da un altro partito o da un'altra maggioranza, in altre parole, come è stato definito, un ricatto corporativo contro il suffragio universale. Ovvero l'altra via, quella dell'avvio verso una economia guidata. Questo tema verrà ripreso più oltre.

<sup>(41)</sup> Per questo tipo di analisi si vedano D. JACKSON - J. TURNER - F. WILKINSON, *Do Trade Unions Cause Inflation?*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, 1972 e 1975; T. F. DERNBURG, *The Macroeconomic Implications of Wage Retaliation Against Higher Taxation*, IMF Staff Papers, nov. 1974; C. J. BRUCE, *The Wage-Tax Spiral: Canada 1953-1970*, in: "The Economic Journal", 1975, pag. 372 e segg.; G. MURARO, *Imposta personale e inflazione*, op. cit. in part. pag. 183 e segg.; G. PALMERIO e R. VALIANI, *Gli strumenti di controllo dell'economia*, op. cit., in partic. pag. 61 e segg.

In linea con questa tesi è la interpretazione fornita dall'OECD, *Expenditure Trends in OECD Countries 1960-80*, OECD, Parigi, luglio 1972, per cui la causa fondamentale dell'esplosione salariale nei principali Paesi industrializzati negli anni 1968-'71 è da attribuirsi alle detrazioni fortemente crescenti dalla busta paga per imposte sul reddito e contribuzioni sociali. Questa tesi è fatta propria da N. KALDOR, *Inflation and recession in the world economy*, in: "The Economic Journal", dic. 1976, pag. 710, anche se questo autore non sa rendersi ragione del perché questa esplosione salariale sia avvenuta pressoché simultaneamente nei più diversi Paesi, e nello stesso periodo di tempo, nonostante che deduzioni fiscali e contributive fossero aumentate per tutto il decennio precedente.



In ogni caso il collegamento tra politica di controllo dell'economia nel breve termine e politica della distribuzione del reddito diventa molto stretta <sup>(42)</sup>.

Per altro il rapporto tra politiche di bilancio e inflazione non cessano di suscitare nuovi approcci. Tra questi occorre menzionare il cosiddetto "monetarismo fiscale" di K. Brunner e A. H. Meltzer. Secondo le tesi di questi autori il problema dell'inflazione si riconduce a meccanismi istituzionali ed a comportamenti politici responsabili delle caratteristiche del bilancio pubblico. Negli ultimi dieci anni è venuto alla luce un fenomeno in un certo senso nuovo, una "nuova inflazione". La novità non risiederebbe nel negare la stretta relazione causale che esiste tra crescita degli aggregati monetari e il movimento dei prezzi, come farebbero quelle che vengono definite le "teorie istituzionalistiche" dell'inflazione. L'elemento nuovo nel problema inflazionistico è da rilevarsi nel ruolo che svolge la politica di bilancio e nel fatto che alcuni processi di natura politica portano ad un continuo accrescimento dei deficit. Sempre secondo questi studiosi, in particolare il Brunner, accanto ad un effetto puramente fiscale sul mercato del prodotto, ve ne è uno ben maggiore di carattere finanziario. Questo deve essere ricondotto alle « ripercussioni che sullo stesso mercato del prodotto si determinano a seguito degli adeguamenti che avvengono nel mercato delle attività patrimoniali in conseguenza delle variazioni della base monetaria e dei titoli causate dalla politica fiscale, in particolare in conseguenza dei disavanzi finanziati con creazione di base monetaria ». Di qui la necessità di riconoscere il ruolo che ha la politica fiscale nel determinare la crescita dei valori monetari <sup>(43)</sup>.

Vi sono infine due sviluppi connessi alle attuali economie inflazionistiche, cui val la pena far cenno; il primo consiste in un certo recupero del principio del beneficio, e cioè di una rivalutazione del ruolo delle imposte rapportate all'idea di controprestazione, e del ruolo dei prezzi pubblici.

L'assenza di questi elementi nelle strutture impositive provoca comportamenti di repulsione, cui si è fatto cenno, in economie di mercato in cui la sfera pubblica assume la rilevanza quantitativa che è dato constatare <sup>(44)</sup>. Un corollario di questa tesi è la ripresa della concezione di una finanza autonoma per livelli politico-amministrativi non statali, cioè a quei livelli intermedi o locali in cui:

- a) l'onere del finanziamento può essere più facilmente rapportato al beneficio della spesa;
- b) diventa più facile il *trade-off* tra finanziamento mediante imposte o mediante prezzo pubblico;
- c) il finanziamento in base a criteri di beneficio

<sup>(42)</sup> Si veda G. PALMERIO e R. VALIANI, *Gli strumenti di controllo dell'economia*, op. cit., in part. il capitolo conclusivo.

<sup>(43)</sup> Si veda K. BRUNNER, *Inflazione, moneta e struttura fiscale*, in: "Saggi brevi di economia", a cura della Banca Commerciale Italiana, Giuffrè, Milano, 1976, e l'introduzione a questo saggio di M. Monti. Questa analisi inoltre rivela aspetti di lungo periodo di queste politiche di bilancio. Si veda oltre il paragrafo su "Vecchie e nuove scuole".

<sup>(44)</sup> F. FORTE, *Principi di Economia Finanziaria*, G. Giappichelli, Torino, 1973, pag. 557 e segg. Si veda ancora di recente R. M. BIRD, *A New Look at Benefit Taxation*, paper presentato al Congresso di Edimburgo dell'International Institute of Public Finance, sett. 1976 (non pubblicato).



– con imposte locali o tariffe – diventa uno strumento per restringere e razionare la domanda, evitandone gli sprechi, piuttosto che semplicemente quello di consentire l'espansione dell'offerta.

In altre parole le attuali condizioni delle economie inflazionistiche non solo ripropongono la rilevanza delle strategie di redistribuzione dei redditi, ma anche quelle di efficiente allocazione delle risorse. Gli aspetti di efficienza delle strutture di finanziamento basate sul beneficio sono forse molto più importanti degli aspetti di pura entrata, viste le spinte politiche volte a soddisfare a prezzi nulli o molto bassi quelli che sono essenzialmente beni privati. Le disastrose conseguenze della centralizzazione delle entrate a seguito della riforma tributaria sulle politiche di spesa e di tariffe pubbliche degli enti locali italiani sono di per sé sufficientemente eloquenti.

Un secondo sviluppo riguarda le implicazioni della flessibilità automatica di bilancio in presenza di sviluppi inflazionistici. Questo costituisce un ulteriore punto di vista sotto il quale esaminare il fenomeno della flessibilità automatica oltre a quelli basati sugli andamenti ciclici o di crescita reale dell'economia (cfr. all'inizio del rapporto).

Più in generale l'operatore pubblico principalmente trae vantaggio dall'inflazione in tre modi <sup>(45)</sup>. I primi due sono stati ampiamente esaminati: l'inflazione ridistribuisce il reddito tra il governo e il settore privato in primo luogo diminuendo il valore reale dello stock di moneta liquida, che costituisce una obbligazione senza interessi per il governo. In secondo luogo l'inflazione diminuisce il valore reale del debito pubblico. Se l'inflazione viene anticipata questo determina forti pressioni al rialzo sul tasso di interesse, che costringono il governo o a contrarre nuovo debito pubblico, o ad aumentare l'offerta di moneta.

La terza fonte di guadagno del governo dalla inflazione deriva principalmente dall'influenza, dovuta alla flessibilità automatica, sul volume reale dei proventi fiscali. Nei moderni sistemi tributari questo fenomeno è riconducibile principalmente: a) alla struttura dell'imposta sul reddito personale, in cui le aliquote progressive e molte deduzioni sono stabilite in termini nominali e non reali; b) alla struttura delle imposte sui guadagni di capitale, in cui gli incrementi di valore sono stabiliti in termini nominali; c) alla struttura delle imposte sui redditi d'impresa, in cui le rivalutazioni delle scorte vengono equiparate al reddito. È pur vero che il governo può perderci dall'inflazione nel caso delle imposte specifiche (rapportate alla quantità, come le imposte sugli olii minerali) o nel caso di forti ritardi tra il momento in cui sorge l'obbligazione tributaria e quello del pagamento effettivo. Ma il risultato pare essere in complesso a suo favore.

Infine il governo può "trarre vantaggio" dal fatto che tutta una serie di sussidi sociali, esenzioni, agevolazioni è legata alla appartenenza a certe classi di reddito nominale.

<sup>(45)</sup> Si veda D. E. W. LAIDLER e J. M. PARKIN, *Inflation - A Survey*, in: "The Economic Journal", op. cit., pag. 790 e segg.



Per usare le espressioni di Musgrave <sup>(46)</sup> il problema è diventato quello di difendere le strutture di bilancio, e principalmente il sistema fiscale (ma come si è visto non solo quello) dall'inflazione, o meglio come adattarlo a un mondo in cui l'inflazione viene accettata come un dato più o meno permanente della vita quotidiana. Secondo Musgrave gli effetti dell'inflazione sono neutralizzati, quando rimangono immutati: *a)* il livello delle entrate pubbliche in termini reali (cioè quando il peso relativo del settore pubblico resta invariato); *b)* la distribuzione dell'onere fiscale tra le varie classi di reddito, con scaglioni definiti in termini reali. Queste condizioni sarebbero principalmente soddisfatte se: *a)* l'inflazione non mutasse i prezzi relativi; *b)* i singoli non detenessero moneta liquida o debiti; *c)* le imposte sul reddito fossero proporzionali; *d)* le imposte di consumo fossero *ad valorem*; *e)* non vi fossero ritardi nell'accertamento e nella riscossione tra il momento della formazione del reddito, o comunque dell'insorgere della fattispecie imponibile, e il pagamento. Come è facile osservare si è ben lontani da queste condizioni.

Con riferimento alla struttura delle entrate di bilancio del sistema britannico il Prest ha così riassunto le conseguenze di una prolungata inflazione a meno di speciali azioni correttive <sup>(47)</sup>: *a)* in relazione ai dati di elasticità delle entrate e delle spese rispetto al PNL monetario, è probabile che si producano effetti di "fiscal drag" <sup>(48)</sup>; *b)* vi possono essere sensibili mutamenti nel "mix" delle imposte; *c)* è probabile che aumenti la dipendenza finanziaria dei governi locali da quello centrale; *d)* possono verificarsi effetti distributivi a svantaggio dei ceti medio-bassi in quanto, come prima si disse, l'ammissibilità a certe previdenze, agevolazioni, esenzioni, è stabilita in base a classi di reddito monetario; *e)* possono infine verificarsi effetti di disincentivo per certe attività e comportamenti. Con riferimento al caso italiano recentemente il Reviglio ha escluso il verificarsi di sensibili effetti di "fiscal drag".

L'effetto di drenaggio indotto dal funzionamento dell'IRPEF e dell'IRPEG non è stato avvertito a livello del sistema tributario italiano, complessivamente considerato, per varie cause, tra cui ritardi amministrativi nell'accertamento e nella riscossione, inefficienza nei controlli, ecc. <sup>(49)</sup>.

Questi ultimi rilievi introducono la necessità di tener conto, accanto agli automatismi prima descritti, anche di elementi di comportamento, primo tra tutti il "filtro" costituito dalla gestione degli uffici finanziari.

Al riguardo il Cassone ha individuato i seguenti elementi: *a)* il maggior prelievo fiscale ottenibile grazie al "fiscal drag" connesso al meccanismo dell'IRPEF, comporta di per sé automaticamente un aumento del numero dei contribuenti, feno-

<sup>(46)</sup> R. A. MUSGRAVE, *Tax Structure, Inflation*, op. cit., pag. 9 e segg.

<sup>(47)</sup> A. R. PREST, *Inflation and the Public Finances*, in: "The Three Banks Rev.", marzo 1973.

<sup>(48)</sup> L'analisi della "New Economics" si riferiva al "fiscal drag" provocato dagli sviluppi reali del reddito; qui ci si riferisce al drenaggio indotto dagli aumenti puramente nominali del reddito.

<sup>(49)</sup> P. REVIGLIO, *Gli effetti dell'inflazione sul settore pubblico e le scelte che essi impongono*, in: "Imposte e inflazione", op. cit., in partic. pag. 20 e segg.



meno questo non irrilevante sulle capacità di accertamento e di riscossione della amministrazione finanziaria; b) lo stesso vale anche per l'IVA; c) entrambi questi fenomeni tendono a dare origine a fenomeni di elusione e di evasione, a cui non sarebbe in grado di far fronte la capacità di accertamento dell'amministrazione finanziaria italiana<sup>(50)</sup>.

Non si può non convenire con la conclusione generale del Muraro, sempre sullo stesso tema: « di fronte alla crisi di rigetto verso l'imposta personale che si è ormai manifestata in alcuni Paesi industrializzati e alla conseguente stagflazione alimentata dalla spirale imposta-salari, si è visto che la ricetta proposta da più parti contempla una politica fiscale decisamente espansiva per il pieno impiego e una politica monetaria restrittiva per stabilizzare i prezzi. L'indicizzazione dell'imposta contro l'inflazione sarebbe allora un passo nella giusta direzione »<sup>(51)</sup>. Ma sia questo autore come pure il Reviglio concordano nel ritenere che nel caso italiano nella situazione attuale non è tanto l'effetto di stabilizzazione quanto quello strutturale che prevale « da individuarsi nell'aumento del peso relativo del gettito dell'IRPEF e nel risanamento della finanza pubblica »<sup>(52)</sup>. In conclusione l'inflazione può in situazioni come quella italiana estendere la portata dell'imposta progressiva sul reddito, il che si è dimostrato essere un obiettivo desiderabile. Resta da vedere se questa e consimili finalità debbano essere perseguite mediante il surrettizio ricorso alla illusione monetaria, ovvero mediante esplicite scelte anche a rischio di un certo corso politico. Emerge in ogni caso la necessità di valutare attentamente le modificazioni che in termini reali subiscono le voci del bilancio pubblico per effetto dell'inflazione, pur nella costanza dei termini nominali.

#### 4. Vecchie e nuove scuole.

L'attacco più deciso al ruolo "keynesiano" della politica fiscale è venuto in anni più recenti dalle analisi della situazione di economie relativamente "piccole" ed "aperte". Come già in sede di esame della controversia tra keynesiani e monetaristi si è lasciato ad altri l'esame di merito delle teorie neoquantitative, per limitarci ad esaminare il ruolo delle politiche di bilancio, così in questa sede è sempre questo il punto di vista della trattazione, sia pure in sistemi economici in cui il vincolo dell'equilibrio esterno è fortemente condizionante.

<sup>(50)</sup> A. CASSONE, *Effetti "automatici" dell'inflazione sul bilancio dello Stato (parte corrente) al 1977*, in: *Imposte e inflazione*, op. cit., pag. 65 e segg.

<sup>(51)</sup> G. MURARO, *Imposta personale e inflazione*, op. cit., citaz. pag. 187.

<sup>(52)</sup> F. REVIGLIO, *Gli effetti dell'inflazione*, op. cit., citaz. pag. 32. Sempre nello stesso volume si vedano la relazione di A. Majocchi, l'introduzione di C. Cosciani e le conclusioni di A. Scotto.



Il punto di partenza per così dire ortodosso può essere individuato nel saggio ormai classico di Mundell<sup>(53)</sup>.

Questo lavoro ha affrontato il problema del perseguimento della stabilità interna e dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti in un Paese che non consideri conveniente alterare il tasso di cambio o imporre restrizioni al commercio internazionale.

I due obiettivi sono perciò perseguiti mediante la politica monetaria (manovra del saggio di interesse) e la politica fiscale (saldo del bilancio pubblico).

La conclusione di Mundell è che l'impiego della politica monetaria dovrebbe essere riservato al perseguimento del livello ottimale dei conti con l'estero, mentre la politica fiscale dovrebbe essere diretta al mantenimento della stabilità interna. L'invertire l'impiego delle due politiche determinerebbe recessione e squilibrio esterno.

Lo schema mundelliano resta valido nella proposta di Shaw<sup>(54)</sup> di introdurre nel modello di stabilità interna ed esterna la politica di sviluppo, anche se le conclusioni sono fortemente pessimistiche. Secondo questo autore appena l'assunzione di una economia chiusa viene fatta cadere, il saggio di sviluppo cessa di essere una variabile delle decisioni politiche: esso diventa imposto al sistema dall'esterno.

Pertanto la politica monetaria fiscale per lo sviluppo economico avrà successo solo se accompagnata da misure di politica economica volte ad assicurare miglioramenti strutturali nella bilancia dei pagamenti. Le proposte di politica per lo sviluppo le quali ignorino il settore estero devono essere considerate estremamente irrilevanti. Queste considerazioni sono alla base dell'esasperante *stop-go* della politica economica britannica del dopoguerra. Ed è precisamente in questo infernale circolo vizioso che pare sia caduto il nostro Paese nella prima metà degli anni '70. Ancora una volta l'ottica si sposta. Per dirla con Kaldor, mentre la principale preoccupazione del dopoguerra era quella di mantenere un elevato livello di attività, in anni più recenti il problema è di risanare il disavanzo strutturale dei conti con l'estero<sup>(55)</sup>.

La tesi di fondo, sempre espressa da Kaldor<sup>(56)</sup>, comporta un radicale rovesciamento nell'impiego tradizionale della politica fiscale: la causa principale di disoccupazione e recessione non è da rinvenire in un eccesso di risparmio interno bensì in un volume insufficiente di esportazioni relativamente al volume di importazioni in condizioni di pieno impiego. La politica di bilancio dovrebbe per-

(53) R. A. MUNDELL, *The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability*, in: "IMF Staff Papers", marzo 1962, tradotto in: "La Politica fiscale" a cura di A. Pedone, op. cit.

(54) G. K. SHAW, *Monetary-Fiscal Policy for Growth and the Balance of Payments Constraints*, in: "Economica", 1967, pp. 198-202, tradotto in: "La politica fiscale", a cura di A. Pedone, op. cit.

(55) N. KALDOR, *The Road to Recovery*, in: "The New Statesman", marzo 1974, pag. 287.

(56) N. KALDOR, *Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom*, Cambridge Univ. Press., Cambridge, 1966.



ciò essere diretta non già al controllo della domanda, ma ad incentivare le esportazioni.

Questa impostazione è stata ripresa con uno sforzo maggiore di analisi dai membri del Gruppo di Politica Economica di Cambridge, il cosiddetto CEPG, cui fa capo la "New Cambridge" <sup>(57)</sup>. La novità di questo approccio consiste nella rilevanza che viene attribuita ai legami tra le posizioni finanziarie dei settori dell'economia. In particolare si sottolinea la forte relazione esistente tra l'equilibrio (o squilibrio) del settore pubblico e quello dei conti con l'estero. I settori contabili esaminati sono: a) il settore pubblico (governi centrale e locali, imprese pubbliche); b) il settore privato (imprese e famiglie); c) il resto del mondo.

Facendo ricorso a questo semplice quadro contabile, ne deriva che le posizioni finanziarie nette – avanzi e disavanzi – dei tre settori danno somma zero, in quanto per definizione le posizioni debitorie di un settore si compensano contabilmente con quelle creditorie di un altro <sup>(58)</sup>.

Il gruppo della "New Cambridge" afferma che il settore privato denota nel lungo periodo un avanzo regolare anche se relativamente modesto. Per un semplice calcolo algebrico, l'avanzo e il disavanzo della parte corrente della bilancia dei pagamenti deve essere uguale all'avanzo o disavanzo del settore pubblico più questo piccolo avanzo del settore privato. In particolare qualora i deficit del settore pubblico siano superiori al surplus creatosi nel settore privato, l'inevitabile conseguenza è un avanzo per il resto del mondo (il che significa un disavanzo corrente della bilancia dei pagamenti).

Di conseguenza cospicui disavanzi di bilancio pubblico "traboccano" ampiamente a favore dei creditori esteri, con scarso e transitorio effetto sui livelli di attività interna. Pertanto una politica di espansione deve fondarsi sullo stimolo alle esportazioni e sul contenimento delle importazioni, ed i principali strumenti per ottenere questi risultati sono quelli tradizionali della manovra del tasso di scambio e certe forme di controllo protezionistico delle importazioni. Nelle parole di uno dei maggiori esponenti del gruppo, il Neild, « Io non ho ripetuto l'ortodossia keynesiana che il bilancio pubblico dovrebbe essere usato per determinare il livello di occupazione, e il tasso di scambio per regolare la bilancia dei pagamenti. Ho sostenuto l'opposto: il bilancio dello Stato dovrebbe

<sup>(57)</sup> Si vedano R. NEILD, *Tax strategies needed to restore balance*, e *The seeds of a classic Inflation*, in: "London and Cambridge Economic Bulletin", luglio 1973, n. 83; W. GODLEY e F. CRIPPS, *Need for unconventional methods*, in: "London and Cambridge Ec. Bull.", gennaio 1973, n. 82 e *Why Britain needs a fresh set of principles to manage the economy*, in: "London and Cambridge Ec. Bull.", genn. 1974, n. 84; "The Economist", *The Cambridge Debate*, 27 aprile 1974, e *The "New Cambridge"*, 22 marzo 1975; J. SPRAOS, *New Cambridge Macroeconomics, Assignment Rules, and Interdependence*, conferenza su: "The Political Economy of Monetary Reform", Wingspread, Wisconsin, luglio 1974; G. CHIODI, *Bilancia dei pagamenti, spesa pubblica e la "Nuova Scuola" di Cambridge*, in: "Rivista di politica economica", aprile 1975.

<sup>(58)</sup> Si veda "The Economist", *The "New Cambridge"*, op. cit.



essere usato per determinare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, e il tasso di scambio per determinare il livello di attività » <sup>(59)</sup>.

Il punto di maggiore interesse di questa impostazione consiste nell'aver sottolineato le connessioni tra la politica di bilancio ed il vincolo della bilancia dei pagamenti: in sistemi economici – come quello britannico e pare anche quello italiano dopo il 1970 – dove le importazioni paiono essere piuttosto elastiche rispetto alle modificazioni della domanda interna, il superamento della crisi interna condotta lungo le linee keynesiane si scontra con il mantenimento del vincolo della bilancia dei pagamenti <sup>(60)</sup>.

Un elevato tasso di attività va raggiunto nelle proposte della New Cambridge per mezzo di una espansione delle esportazioni e una riduzione delle importazioni. Questo è ottenibile mediante modifiche al tasso di cambio della moneta o anche mediante misure protezionistiche. A sua volta saranno necessari adeguamenti al saldo di bilancio, nel senso di riduzione delle spese e aumento delle imposte.

Tuttavia le ricette del CEPG hanno sollevato forti riserve. Alcune riguardano la fattibilità delle proposte avanzate: i controlli all'importazione rischiano di provocare contromisure da parte dei partners commerciali.

Anche la riduzione del deficit di bilancio può presentarsi assai ardua in relazione alla rigidità delle spese e alla resistenza ad aumenti delle imposte (cfr. sopra). In ogni caso nel breve periodo queste misure potrebbero provocare una forte disoccupazione, a cui nessun governo democraticamente eletto potrebbe sopravvivere <sup>(61)</sup>.

Inoltre le proposte del gruppo della New Cambridge si fonderebbero su assunzioni di dubbia validità, come la stabilità delle posizioni finanziarie del settore privato, in cui sono accomunate situazioni relativamente stabili, come il sub-settore famiglie, con quelle assai più fluttuanti del sub-settore imprese.

Infine entrano in gioco obiezioni relative al comportamento economico. Non necessariamente una modifica delle posizioni finanziarie del settore pubblico ha sempre un automatico effetto sull'equilibrio esterno: molte di queste variazioni possono avere rilevanti effetti sul settore privato, in particolare sulle imprese <sup>(62)</sup>. E ancora: può essere vero che un aumento della produzione, indotto dall'esportazione, si traduca in una nuova domanda di importazioni, come suggerisce la New Cambridge. Ma può avvenire, come propongono i critici che si richiamano all'ortodossia keynesiana, che un più elevato tasso di attività migliori le posizioni finanziarie del settore privato, aumentandone il surplus, e riduca altresì

<sup>(59)</sup> R. NEILD, da una lettera al "The Times", 26 febr. 1974 citata da G. CHIODI, *Bilancia dei pagamenti*, op. cit., citaz. pag. 510.

<sup>(60)</sup> Si vedano le osservazioni conclusive di G. CHIODI, *Bilancia dei pagamenti*, op. cit., pagg. 517-18.

<sup>(61)</sup> "The Economist", *The "New Cambridge"*, op. cit.

<sup>(62)</sup> D. KERN, *Monetary Aspects of the Current Economic Debate*, in: "Nat. Westminster Bank Quart. Rev.", agosto 1975, pag. 8 e segg.



il deficit pubblico, grazie a maggiore gettito fiscale, a minori sussidi, al possibile miglioramento delle condizioni di bilancio delle imprese pubbliche <sup>(63)</sup>.

In ogni caso resta pur sempre valido il principio che non è sufficiente individuare talune identità contabili per stabilire dei processi causali.

Tuttavia l'attacco ai tradizionali canoni keynesiani, che formano il sottofondo culturale di molti economisti, politici, alti funzionari, leaders sindacali e giornalisti, si è fatto negli ultimi tempi più virulento proprio con riferimento a economie nazionali (relativamente) "piccole" ed "aperte". Il caso italiano e quello britannico non solo rientrano in questa ottica, ma costituiscono in effetti le situazioni più emblematiche.

Numerosi contributi recenti oltre quelli citati <sup>(64)</sup> hanno portato l'attenzione sui comportamenti della politica fiscale in economie aperte, sulla base di schemi alternativi vuoi di finanziamento dei disavanzi pubblici (emissione di moneta o debito pubblico) vuoi di regimi, flessibile o rigido, dei tassi di scambio. In particolare il moltiplicatore della spesa pubblica risulterebbe in molti casi molto modesto o addirittura nullo <sup>(65)</sup>.

In un recentissimo saggio dedicato a dimostrare lo scarso peso della politica fiscale in una economia aperta, R. I. McKinnon è pervenuto agli stessi risultati della New Cambridge: la politica del tasso di scambio deve essere finalizzata a regolare il prodotto interno e l'occupazione, e la politica fiscale discrezionale a mantenere l'equilibrio esterno <sup>(66)</sup>.

Le conclusioni di questo autore sono particolarmente nette: una politica di pesanti disavanzi di bilancio come principale risposta alla disoccupazione potrebbe risolversi in pericolosi effetti per la stabilità di una economia aperta.

La disoccupazione non ne risulterebbe sensibilmente alleviata, ed il conseguente disavanzo dei conti esterni potrebbe raggiungere livelli da minacciare la credibilità economica internazionale. Nondimeno una tale politica è spesso ritenuta rispettabile da quanti continuano a ragionare nei termini della vecchia ortodossia keynesiana ad economia chiusa.

<sup>(63)</sup> R. KAHN e M. POSNER, *Challenging the "elegant and striking" paradoxes of the New School*, in: "London and Cambridge Ec. Bull.", luglio 1974, n. 85.

<sup>(64)</sup> Si vedano W. E. OATES, *Budget Balance and equilibrium income: a comment on the efficacy of fiscal and monetary policy in an open economy*, in: "Journal of Finance", sett. 1966; J. F. HELLIWELL, *Monetary and fiscal policies for an open economy*, in: "Oxford Ec. Papers", marzo 1969; J. E. FLOYD, *Alternative fiscal policies in a world of capital mobility*, in: "Stabilization Policies in Interdependent Economies", a cura di Classen and Salin, North Holland; P. SALIN, *Macroeconomic policy in an open economy*, in: "Stabilization Policies", op. cit.; S. J. TURNOVSKY, *The Dynamics of Fiscal Policy in an Open Economy*, in: "Journal of International Economics", n. 2, 1976.

<sup>(65)</sup> Si veda W. M. SCARTH, *Fiscal policy and the government budget constraint under alternative exchange-rate systems*, in: "Oxford Ec. Papers", marzo 1975.

<sup>(66)</sup> R. I. MCKINNON, *The Limited Role of Fiscal Policy in an Open Economy*, in: "Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review", giugno 1975. Per un quadro forse meno drastico delle limitazioni della politica fiscale di controllo della domanda aggregata in una economia aperta si veda la lucida analisi di A. LINDBECK, *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, in: "Amer. Ec. Rev.", maggio 1976, già citato.



La revisione forse più drastica di una acritica applicazione delle assunzioni del modello di Keynes può essere ritrovata nel dibattito che nel corso dell'ultimo anno si è aperto in Gran Bretagna sulla situazione economica di questo Paese, in generale, e sulla spesa pubblica, in particolare. Come si dirà i parallelismi con la situazione italiana sono assai forti, e può stupire che la eco di quell'analisi non abbia ancora avuto il rilievo che merita al momento in cui queste note vengono scritte.

Il punto di partenza è il confronto tra mondo keynesiano e mondo reale. Negli anni '50 l'applicazione degli strumenti keynesiani ha assicurato in molti Paesi elevata occupazione e prezzi relativamente stabili. A partire dagli anni '60 e ancor più nel primo lustro degli anni '70, i governi più keynesiani si sono trovati di fronte alle combinazioni più "impossibili": a) inflazione e depressione; b) diminuzione del livello di vita e elevati risparmi personali; c) livelli record di disoccupazione da un lato, e di spesa pubblica dall'altro; d) forte espansione dell'offerta di moneta e tassi d'interesse crescenti.

Al centro di questo dibattito sta l'analisi di W. Eltis e R. Bacon, della "New Oxford" come è stata battezzata <sup>(67)</sup>. Quattro sarebbero le assunzioni dell'ortodossia keynesiana smentite dal mondo reale degli ultimi venti anni, in particolare in piccole economie aperte come Gran Bretagna e Italia: a) l'unico prezzo influenzato dall'offerta di moneta è quello dei titoli obbligazionari; b) il tasso di interesse è funzione della quantità di moneta e della preferenza per la liquidità; c) un investimento pubblico addizionale aumenta il reddito nazionale e l'occupazione; d) produttività dell'investimento e del lavoro, efficiente organizzazione aziendale e efficiente allocazione delle risorse tra il settore di mercato e quello non di mercato hanno effetti meno rilevanti del controllo della domanda sui livelli di produzione e occupazione.

Le prime due assunzioni riguardano temi che esulano da questa trattazione. Basterà ricordare che le riserve avanzate all'ortodossia keynesiana portano in gioco vari elementi, come la rilevanza dell'offerta di moneta nel modificare i prezzi dei beni patrimoniali diversi dalle obbligazioni, l'effetto delle aspettative inflazionistiche e della situazione dei conti con l'estero sul livello del tasso di interesse <sup>(68)</sup>. Sono molto rilevanti ai nostri fini le ultime due considerazioni tra quelle elencate. In primo luogo la terapia dell'aumento della spesa pubblica e della riduzione delle imposte per combattere la disoccupazione ha validità o per una economia autarchica o chiusa (almeno relativamente, come gli Stati Uniti), ovvero per l'econo-

<sup>(67)</sup> Le tesi della "New Oxford" si trovano esposte in vari contributi di R. BACON e W. ELTIS, *Declining Britain*, in: "The Sunday Times", nov. 1975; *How growth in public expenditure has contributed to Britain's difficulties*, IEA, 1976; *Britain's Economic Problem: Too Few Producers*, Macmillan, 1976. Per una sintesi di queste tesi si veda "The Economist", *Economics: new Oxford*, 29 nov. 1975. Si vedano pure le conclusioni di C. SANDFORD e A. ROBINSON, *Public Spending*, in: "The Banker", nov. 1975. Per una più specifica critica alla attualità delle assunzioni keynesiane si consulti infine W. ELTIS, *The Failure of Keynesian Conventional Wisdom*, in: "Lloyds Bank Rev.", ottobre 1976.

<sup>(68)</sup> W. ELTIS, *The Failure of Keynesian Conventional Wisdom*, op. cit., pag. 8 e segg.



nia mondiale. A questa scala se tutti i governi si impegnano in una politica espansiva, si raggiungeranno i risultati voluti, senza un deterioramento della bilancia dei pagamenti collettiva, in quanto non può esistere un disavanzo dei conti con l'esterno in tal caso. Al contrario nelle condizioni italiane e britanniche una espansione mediante la politica fiscale porta all'inevitabile collasso della bilancia dei pagamenti.

Fin qui la New Oxford non offre nulla di nuovo rispetto a contributi prima citati. Ma è l'ultimo punto che ha destato maggiore interesse.

Il dito viene puntato non tanto sulle forme di disoccupazione congiunturale di breve periodo, quanto su quella strutturale che deriverebbe dalle distorsioni di carattere allocativo indotte dalle terapie keynesiane. È questa una situazione dalla quale non è esente neppure il ricorso all'effetto di espansione di un bilancio in pareggio con più elevate tasse e più elevate spese pubbliche. La critica rivolta ai keynesiani è di mancare di una teoria della occupazione di lungo periodo, o di creazione di posti di lavoro nel lungo periodo.

Ora il circolo vizioso nel quale è caduta la economia britannica (e anche quella italiana) risiede nel crescente peso del settore non di mercato rispetto a quello di mercato (non necessariamente privato, come è ovvio). Questo significa nelle parole di Eltis che cresce il numero dei lavoratori che dipendono per il loro salario dalle imposte pagate da altri lavoratori. Pur tenendo in dovuto conto la evasione fiscale relativa ai redditi non da lavoro dipendente, è ovvio che gli oneri per far fronte ai maggiori fabbisogni finanziari pubblici non possono non estendersi anche alle classi di reddito medio-basse attraverso le imposte dirette o quelle indirette date le attuali dimensioni della spesa pubblica <sup>(69)</sup>. Può facilmente originarsi quel fenomeno di "tax-push inflation" cui prima si è fatto cenno, qualora i lavoratori resistano ad una crescente pressione fiscale necessaria per mantenere altri occupati (e magari con salari privilegiati). In altre parole una situazione in cui la spesa pubblica cresce in maggior misura del consumo privato o del reddito disponibile, difficilmente evita la richiesta di aumenti salariali: un salario di 200.000 lire lorde al mese ha tanto minori probabilità di restare fermo, quanto minore è la fetta di queste 200.000 lire che restano al netto delle imposte. Il risultato è un processo inflazionistico innescato da richieste salariali che tendono a recuperare i livelli di reddito disponibili precedenti gli aumenti fiscali, come prima si è descritto.

Una soluzione ancora più grave per le distorsioni nell'impiego delle risorse, che ingenera, è quella di tentare di aggirare l'ostacolo facendo ricorso al disavanzo. « La corsa dei gruppi organizzati verso traguardi sempre più "avanzati" di godimento di prestazioni è stata favorita dal volano del finanziamento in disavanzo che apparentemente sembrava muoversi senza costo alcuno. Gli interessi dei grup-

<sup>(69)</sup> Con riferimento al caso italiano, ed in particolare alla necessità di ampliare la copertura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, estendendola alla maggior parte della popolazione e dei redditi, in modo che da essa derivi almeno un terzo del gettito totale tributario, si veda F. REVIGLIO, *Lezioni sulla riforma tributaria*, Giappichelli, Torino, 1976, 2ª ed., capitolo 2.



più particolari riuscivano ad essere soddisfatti perché apparentemente nessuno pagava per essi » (F. Reviglio) <sup>(70)</sup>.

Tuttavia le conseguenze sono ancora più negative sul lato della creazione di nuovi posti di lavoro destinati a rimpiazzare quelli distrutti dal progresso tecnologico e a far spazio alle nuove leve.

In queste condizioni i profitti aziendali vengono falciati dagli aumenti salariali, dai meccanismi di controllo dei prezzi, dalle maggiori imposte, ecc. I nuovi investimenti si riducono sia perché diminuiscono le risorse per finanziarli, e questo vale anche per le imprese pubbliche, sia perché nessuna impresa privata si rivolge verso iniziative non convenienti. La caduta dell'investimento porta con sé la caduta dell'occupazione nel settore di mercato (che non dipende cioè dal fondo imposte), o quanto meno, un più ridotto tasso di aumento nella creazione di nuovi posti di lavoro: non è economicamente conveniente occupare addetti a impianti che non sono stati realizzati.

Pertanto questi lavoratori o restano strutturalmente disoccupati, o vengono assorbiti dal settore non-di-mercato, dove le esigenze di investimento sono minori, aumentando così la spesa pubblica, che a sua volta porta con sé la esigenza di una maggiore pressione fiscale. La spirale della distruzione di posti di lavoro che non dipendono dalle imposte, e la creazione di posti di lavoro che dalla imposizione dipendono continua. Questo processo può ben configurarsi come una nuova eccezione di "crowding-out" della politica di bilancio, oltre a quelle prima viste. Il quadro è quello offerto dalla realtà britannica e italiana, per le quali diventa sempre più difficile sostenere adeguate esportazioni e sufficienti investimenti atti a garantire la crescita della capacità produttiva e la creazione di nuovi posti di lavoro, se non al costo di comprimere la domanda dei consumatori per più elevati livelli di vita.

Le soluzioni son due, e presentano aspetti di carattere anche politico alquanto drastico. In una prima ipotesi il governo deve bloccare la creazione di posti di lavoro nel settore finanziato dalle imposte, per favorire la creazione di posti di lavoro da parte del settore privato e di quelle imprese pubbliche che coprono i loro costi. Solo con la creazione di nuovi posti di lavoro da parte del settore di mercato, il governo può aumentare i suoi posti di lavoro senza accrescere la pressione fiscale. Questo implica in primo luogo il rovesciamento della concezione keynesiana di sostegno dell'occupazione mediante l'espansione della spesa pubblica. Implica altresì la revisione in senso relativo di molte concezioni accreditate circa lo squilibrio galbraitano tra spese pubbliche e spese private, o circa

<sup>(70)</sup> Per l'affermazione della tesi degli effetti distorsivi del disavanzo del bilancio pubblico, quando questo diventi strutturale e assuma valori particolarmente elevati, come nel caso italiano dopo il 1971, si veda F. REVIGLIO, *La crisi della finanza pubblica (1970-1974): indicazioni per una diagnosi e una terapia*, in: "Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze", n. 2, 1975, pp. 157-224. Tali effetti si traducono nella stagnazione del sistema economico, con "stop" sempre più prolungati, e "go" sempre più brevi, che nel breve periodo si accompagnano al disavanzo dei conti con l'estero e ad una accentuata inflazione. Si veda pure MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Stato della finanza pubblica 1970-1974, I rapporto*, Roma, 1976, in particolare il cap. III sugli effetti della crisi.



la natura di bene-salario attribuita a molte spese pubbliche. Implica infine che la efficienza e profittabilità aziendale sian visti come prerequisito per incanalare risorse finanziarie verso l'investimento, e cioè verso nuovi posti di lavoro, e non (principalmente almeno) come fonte di disuguaglianze sociali <sup>(71)</sup>.

L'altra soluzione è quella di estese nazionalizzazioni, investimenti senza considerazione di profitto, forti controlli sul consumo privato e sulle importazioni.

Per quanto riguarda la Gran Bretagna è stato calcolato che ogni 1% di redditi personali che va alla spesa pubblica (trasferimenti esclusi) riduce la quota degli investimenti dello 0,94% e diminuisce la crescita della capacità produttiva dello 0,2%. La conclusione è evidente: ogni aumento della spesa pubblica va a detrimento degli investimenti, e questo a sua volta riduce la capacità di esportare, il tasso di sviluppo e la creazione di nuovi posti di lavoro.

Secondo questa analisi, come il successo militare delle truppe britanniche del Duca di Wellington su Napoleone non giustificò il mantenimento per altri 40 anni delle stesse tecniche militari, e questo venne duramente pagato nella guerra di Crimea, così l'automatico trasferimento di teorie valide negli anni '30 o '50 è alla base di molti fallimenti negli anni '60 e '70.

Non lontana da questa linea di attacco alla ortodossia keynesiana è la conclusione a cui pervengono i monetaristi fiscali, di cui già si è detto. Il bilancio pubblico ha effetti di lungo periodo sul livello normale di produzione. Gli aumenti della spesa pubblica e gli aumenti delle imposte tendono a ridurre la consistenza del capitale reale dell'economia e la disponibilità di forza lavoro. Non solo l'espansione del bilancio pubblico costituisce nel lungo periodo una sorgente di inflazione anche se il bilancio è mantenuto in pareggio. Al di là dell'inflazione che genera, l'espansione del settore pubblico è destinata a ritardare la formazione del capitale e ad abbassare l'intensità del capitale nella economia, creando le premesse per l'instabilità dei livelli occupazionali ed un minore benessere economico negli anni futuri. Di qui le conclusioni del Brunner: « Le politiche fiscali del dopoguerra hanno gradualmente abbandonato il tipico attivismo keynesiano: questo le aveva fatte diventare mostri non più controllabili (di cui l'esempio più drammatico si ha in Italia ed in Inghilterra) che oltre a minacciare il benessere

(71) Le conseguenze sono ancora più ampie se si rammenta quanto si disse in sede di esame dei fenomeni inflazionistici indotti da aumenti della pressione fiscale. Tra l'altro si ricordi il recupero del principio del beneficio ai fini della tassazione, con sviluppi del sistema dei prezzi pubblici in alternativa ad erogazioni di servizi totalmente gratuiti, e un ritorno ad una finanza locale autonoma. « Spese pubbliche locali che vanno a vantaggio dei residenti saranno sempre un buon affare se il costo è sostenuto dall'intero complesso dei contribuenti su scala nazionale. Un prerequisito per un effettivo controllo della spesa dei governi locali è il conseguimento di una situazione in cui la gran parte di quello che si spende localmente è prelevato localmente ». Così C. SANDFORD e A. ROBINSON, *op. cit.* Che ne dicono ora i sostenitori della centralizzazione delle risorse fiscali in Italia? Ironicamente tra i soloni nostrani del controllo della spesa pubblica si trovano anche taluni che a suo tempo auspicarono la soppressione di ogni autonomia tributaria locale.



della popolazione mettono in pericolo le stesse istituzioni di una società democratica » <sup>(72)</sup>.

Con queste annotazioni il nostro cerchio si chiude.

Partiti dall'esame di situazioni storiche in cui le prescrizioni di politica di bilancio di tipo keynesiano han sortito i risultati desiderati, siamo approdati a situazioni che ahimè ci toccano ben più da vicino, in cui terapie consimili han portato, a detta di molti, a conseguenze catastrofiche.

Questa analisi può parere piuttosto sommaria e semplicistica, e forse volutamente estremistica per enfatizzare le possibili degenerazioni di una applicazione troppo acritica delle proposte keynesiane, registrabili con maggiore evidenza nel caso britannico ed italiano. Con ogni probabilità la lezione del passato anche recente non è la fine delle tradizionali politiche di gestione della domanda, quanto l'emergere della necessità di sostenerla con strumenti addizionali di intervento. Primo tra tutti viene la revoca, mediante interventi diretti del governo, della attuale delega in bianco di fatto attribuita alle forze sociali dotate di maggiore potere contrattuale di determinare il tasso di inflazione.

Il punto è forse che la "Teoria Generale" non ha fornito una soluzione finale, ma ha rappresentato un punto di partenza <sup>(73)</sup>.

## 5. Conclusioni.

Con le note precedenti abbiamo inteso esporre alcune delle principali linee del dibattito sulla politica fiscale di stabilizzazione mediante la manovra della domanda globale svoltosi dalla fine degli anni '60 ad oggi. Dalle proposte della "New Economics", che forse rappresentano in anni recenti il momento di maggior successo delle terapie di Keynes applicate in un diverso contesto, il "Keynes-cum-growth" appunto, si è passati via via ad esaminare tesi teoriche e situazioni storiche concrete in cui la pura manovra della domanda aggregata porta a risul-

<sup>(72)</sup> Si veda K. BRUNNER, *Inflazione, moneta e struttura fiscale*, op. cit., in particolare citazione a pag. 91.

<sup>(73)</sup> È questa la tesi avanzata recentemente dal direttore del National Institute of Economic and Social Research britannico G. D. N. WORSWICK, nel saggio *The End of Demand Management?*, in: "Lloyds Bank Review", n. 123, gennaio 1977. Si veda pure *Can anything be done about Unemployment?*, in: "Midland Bank Review", nov. 1976. Inoltre a ben considerare le analisi, per molti aspetti da meditare, dei fridmaniti, nuovo-oxfordiani, e monetaristi fiscali volti ciascuno per la sua parte a evidenziare effetti di "crowding-out della spesa", si può mettere in luce l'assenza di ogni considerazione dell'influenza esercitata dal bilancio pubblico sull'economia dal lato dell'offerta, cioè di « che cosa la pubblica amministrazione produce e di quale è la sua produttività nel farlo ». Si veda per questa critica M. MONTI, Introduzione al saggio di K. BRUNNER, *Inflazione, moneta e struttura fiscale*, op. cit., p. 13 e segg.



tati insoddisfacenti, se non addirittura indesiderabili: il contrattacco della scuola di Chicago, con gli sviluppi del cosiddetto monetarismo fiscale; le deficienze della politica fiscale nelle strategie anti-inflazionistiche; gli effetti indesiderabili provocati dai meccanismi di flessibilità automatica delle voci di bilancio in presenza di variazioni nominali dei valori dei redditi e dei patrimoni; un sensibile "revival" dei prelievi fondati sul principio del beneficio onde conseguire una più favorevole accettabilità dei crescenti oneri della spesa pubblica da parte del contribuente-utente; gli effetti di "traboccamento" sui conti con l'estero di politiche di manovra della domanda a sostegno della produzione e dell'occupazione in "piccole economie aperte"; e infine la riconsiderazione degli aspetti di efficienza allocativa e profittabilità aziendale nei processi di accumulazione del capitale e nelle strategie a medio e lungo termine di creazione di nuovi posti di lavoro, obiettivi messi in gioco in certe condizioni dall'espansione del settore non di mercato.

Queste proposte non sempre han saputo evitare una certa dose di estremismo e di manicheismo, nel tentativo, conscio o inconscio, di assolutizzare ricette forse valide in condizioni storiche ed ambientali particolari. Si è visto (vedi sopra H. Johnson e Eltis) come da simili tentazioni non siano andati esenti né keynesiani ortodossi né loro oppositori.

Un punto di vista più eclettico ed equilibrato può essere riscontrato in un saggio di Sergio Steve e in tempi più recenti in un contributo di Assar Lindbeck che ha ripreso molte delle considerazioni dell'autore italiano <sup>(74)</sup>. I punti salienti di questa visione più calibrata con cui vogliamo chiudere questa rassegna, possono essere così sintetizzati:

a) Una politica di stabilizzazione intrapresa da un governo nazionale soffre di alcune fondamentali debolezze. Una prima debolezza nasce dalle influenze internazionali sulla economia interna. Una seconda, comune alle economie aperte e a quelle chiuse, si origina dalle insufficienze degli strumenti che agiscono puramente sulla domanda aggregata. La necessità di affiancare a queste politiche altri strumenti selettivi si rivela essenziale per la politica fiscale. A questa logica si riconducono le politiche volte ad influire sui prezzi relativi dei beni e dei fattori, a migliorare le condizioni del mercato e la mobilità del lavoro e del capitale, ad influenzare la composizione dell'offerta e della domanda. Tutto questo configura una "regolazione fine" selettiva dell'economia, forse destinata ad avere più successo di quel "fine tuning", considerato oggi da molti una brutta parola <sup>(75)</sup>.

<sup>(74)</sup> S. STEVE, *Condizioni e limiti della politica fiscale*, in: "Giornale degli Economisti", nov.-dic. 1972, citato. A. LINDBECK, *Stabilization Policy in Open Economy with Endogenous Politicians*, in: "Amer. Ec. Rev.", maggio 1976, citato.

<sup>(75)</sup> Per una critica alle analisi degli effetti della spesa pubblica sul prodotto nazionale visto come un insieme omogeneo e per l'affermazione della necessità di un approccio disaggregato che consideri non solo il livello ma anche la compilazione della spesa pubblica sull'economia, si vedano A. T. PEACOCK e I. G. STEWART, *Fiscal Policy and the Composition of Government Purchases*, in: "Public Finance", n. 1, 1958; F. FORTE, *La spesa pubblica*, in: *Lezioni di economia finanziaria*, vol. 3, tomo I, Cooperativa Libreria Universitaria Torinese, 1967, p. 507 e segg. Con riferimento al caso italiano, analizzato mediante il ricorso ad una



b) La politica fiscale è inoltre inefficace di fronte al conflitto tra i vari gruppi sociali organizzati – sindacati, imprenditori dei vari settori economici; grandi imprese, autorità pubbliche, pubblici impiegati – per assicurarsi quote maggiori di reddito, o per mantenere inalterato il valore reale dei rispettivi rendimenti, a scapito spesso di gruppi sociali meno organizzati (pensionati, risparmiatori, disoccupati, classi giovanili, certe fasce del pubblico impiego, ecc.). In tal caso l'inflazione è il risultato di un processo di aggiustamento dell'economia di fronte a pretese dei vari gruppi sociali, pretese tra loro incompatibili.

Si è visto in particolare come una incompatibilità di crescente importanza nasca tra il settore di mercato e quello non di mercato, con la conseguente ricerca di "compensazioni" da parte dei percettori di reddito volte a contrastare l'aumento della pressione fiscale. Il Lindbeck considera del tutto ironico che i sindacati, che cercano di contrastare con aumenti salariali l'aumento delle imposte, siano spesso proprio quei gruppi sociali che premono per quelle espansioni della spesa pubblica che rendono necessario l'aumento delle entrate pubbliche <sup>(76)</sup>.

In altre parole, il disagio e l'irritazione suscitati dagli aumenti dei prezzi e l'incertezza circa gli sviluppi futuri delle tensioni inflazionistiche tendono in primo luogo a favorire in tutti i gruppi ed organismi la tendenza ad avanzare sempre nuove richieste e in particolare a rivendicare compensi ogniqualvolta altri gruppi riescono ad aumentare i propri redditi. In secondo luogo una parallela conflittualità la si ritrova sul fronte della spesa pubblica, di cui si esige una continua espansione senza per altro la disponibilità dei vari gruppi sociali a consentire un corrispondente taglio dei consumi privati. E tutto questo nella considerazione che crescono i gruppi sociali che han trovato il modo di proteggersi dall'inflazione o addirittura trarne vantaggio, mentre decresce il numero di coloro che ne soffre <sup>(77)</sup>. In conclusione la diffusa insoddisfazione circa la distribuzione del reddito esistente e la rapida dilatazione della spesa pubblica difficilmente sono conciliabili con la stabilità dei prezzi.

c) Pur avendo sottolineato la necessità di politiche selettive, a fianco della manovra della domanda globale, questa linea strategica resta pur sempre keynesiana in senso lato in quanto postula un consapevole interventismo delle autorità pubbliche, e non l'asettico assenteismo della scuola di Chicago. Tuttavia accanto alle instabilità del sistema economico vanno altresì registrate le instabilità del sistema politico, fonte spesso di autentici cicli economici elettorali <sup>(78)</sup>.

tavola delle interdipendenze settoriali, si veda F. REVIGLIO, *La composizione della spesa pubblica in Italia e i suoi effetti sull'attività produttiva*, in: "Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze", giugno 1968, n. 2, p. 262 e segg.

<sup>(76)</sup> A. LINDBECK, *Stabilization*, op. cit., citaz. pag. 10.

<sup>(77)</sup> Per queste tesi si veda G. MYRDAL, *Controcorrente*, op. cit., cap. II: *Stagflazione*. Per una analisi quantitativa di questi conflitti tra tipi di reddito in Italia, si veda il già citato G. ROTA, *Passato e futuro dell'inflazione in Italia*, in particolare i capitoli 4, 5 e 6.

<sup>(78)</sup> S. STEVE, *Condizioni e limiti*, op. cit., pag. 745 e segg.



Secondo Lindbeck <sup>(79)</sup>, tutto questo esige un ridisegno sia del sistema economico sia di quello politico, senza con questo mettere in gioco i due pilastri del pluralismo occidentale, il sistema di mercato e la democrazia politica. La crisi delle economie occidentali non è dovuta ad una incapacità di analisi dei fatti economici, ma alla difficoltà politica di porre in atto le modifiche istituzionali e le strategie discrezionali necessarie per la stabilizzazione del sistema economico <sup>(80)</sup>.

<sup>(79)</sup> A. LINDBECK, *Stabilization*, op. cit., considerazioni conclusive in partic. pag. 18. Recentemente J. K. GALBRAITH nel suo volume *La moneta: da dove viene e dove va*, trad. italiana, Mondadori, Milano, 1976, ha riproposto nelle Conclusioni i temi della visione "liberal" dell'ortodossia keynesiana: la politica monetaria è inutile e rilevanti sono le frustrazioni e rischi che derivano dal fare affidamento su di essa; il fattore equilibratore della gestione economica dovrà essere il bilancio dello Stato, per cui diventa un'inderogabile necessità superare l'attuale mancanza di elasticità nell'affrontare l'eccesso di domanda; dove esiste potere di mercato, cioè nei settori dominati da grandi imprese e forti sindacati, è inevitabile un controllo diretto dei prezzi e dei salari; la gestione economica è parte integrante del più vasto problema della distribuzione dei redditi nell'economia moderna; la pianificazione per fornire prodotti e servizi importanti e per mantenerli in esercizio sarà in misura sempre maggiore un aspetto della politica economica; una stabilizzazione dei mercati valutari internazionali sarà possibile solo una volta stabilizzate le economie nazionali, quando cioè i Paesi industriali saranno riusciti ad associare a un livello d'occupazione ragionevolmente alto prezzi tollerabilmente stabili.

<sup>(80)</sup> Non è stato fatto cenno in questo rapporto al tema della politica fiscale nel quadro dello sviluppo economico. In effetti la teoria della politica fiscale è la logica estensione della teoria statica keynesiana, che forma il punto di esame di questo studio. Al contrario la politica fiscale per lo sviluppo economico ha stentato a trovare solide basi teoriche. Come è stato detto le ragioni di ciò sono fondamentalmente due. In primo luogo i dibattiti sulla politica fiscale si sono concentrati sui modi per incidere sui tassi di sviluppo effettivi nel breve periodo. Al contrario la gran parte dei contributi dedicati alla teoria dello sviluppo si è soffermata sui tassi di sviluppo richiesti per il soddisfacimento di date condizioni di lungo periodo. In secondo luogo si registrerebbe una certa perdita di rilievo dei modelli del tipo Harrod-Domar, che costituiscono una estensione del modello keynesiano, a favore delle formulazioni neoclassiche. Per un quadro analitico di questa discussione si veda A. T. PEACOCK e G. K. SHAW, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, Allen & Unwin, Londra, 1971, capitolo VI: *Fiscal Policy and economic Growth*.



**Ezio Tarantelli**

# Ezio Tarantelli

## Le politiche del lavoro nell'analisi keynesiana e nelle esperienze delle società occidentali



Esio Tarantelli

## Le politiche del lavoro nell'analisi keynesiana e nelle esperienze delle società occidentali

La politica del lavoro è un tema che ha occupato per lungo tempo i teorici e i praticanti dell'economia. In particolare, la teoria keynesiana ha fornito un quadro di riferimento per l'analisi delle politiche del lavoro. Secondo Keynes, il mercato del lavoro non è in grado di assorbire automaticamente tutta la forza-lavoro disponibile. Ciò dipende dalla natura del prodotto e dalla struttura del mercato. In un mercato di prodotti di consumo, la domanda è sensibile ai cambiamenti del reddito e del prezzo. In un mercato di prodotti di investimento, la domanda è sensibile ai cambiamenti del profitto e del costo del capitale. La politica del lavoro deve tener conto di queste differenze e intervenire per stabilire un equilibrio tra domanda e offerta di lavoro.

Le esperienze delle società occidentali dimostrano che la politica del lavoro deve essere flessibile e adattarsi alle condizioni del mercato. In alcuni paesi, come gli Stati Uniti, la politica del lavoro si è basata su una forte legislazione che protegge i lavoratori e stabilisce standard minimi per le condizioni di lavoro. In altri paesi, come la Gran Bretagna, la politica del lavoro si è basata su una forte azione sindacale che ha permesso ai lavoratori di negoziare direttamente con i datori di lavoro. In entrambi i casi, il risultato è stato un miglioramento delle condizioni di lavoro e un aumento della produttività.



## Introduzione (1).

Il titolo prescelto per questa relazione è abbastanza vasto da meritare qualche definizione preliminare, allo scopo di circoscrivere il campo di analisi.

Per "mercato del lavoro" intendo le interrelazioni (cicliche e strutturali) tra le funzioni di produttività del lavoro, di salario monetario, di prezzo e forza lavoro così come esse sono discusse in un mio lavoro precedente che, in questa sede, darò per letto [10], limitandomi a riprendere qualche spunto (laddove sarà necessario alla lettura di questo testo).

Per politica economica, non intendo la sua (per la scuola italiana) distinzione definitoria con l'economia politica e, cioè, "ciò che dovrebbe essere" in contrapposizione a "ciò che è" ma ahimè, *ciò che è stato*; a partire dal periodo relativo all'ultimo decennio che va sotto il nome di "anni difficili".

In questo senso, la mia esposizione riguarderà inizialmente, assieme ad alcuni punti nuovi e più tecnici, un breve e succinto riesame teorico di alcuni problemi che in tema di mercato del lavoro e politica salariale si sono dibattuti nel corso degli "anni difficili" (a partire dal 1964) al livello della politica economica e del paradigma di riferimento teorico che ne ha costituito la base.

Ad un diverso livello di astrazione, particolare enfasi sarà quindi posta sulle cause dell'assenza di soluzioni univoche e di equilibrio nel tradizionale paradigma post-keynesiano in condizioni di conflitto industriale e, in particolare, con riguardo a:

1. la possibilità di una relazione crescente, anziché decrescente, tra tasso di inflazione e livello della disoccupazione (*stagflation*);

(1) Sul tema della politica economica in relazione al mercato del lavoro, abbiamo chiesto al prof. Ezio Tarantelli di sottoporre alla discussione del seminario un suo studio, non ancora pubblicato, elaborato e presentato in una prima stesura in altra occasione. Questa relazione è stata riorganizzata (con il consenso dell'Autore) a cura della Fondazione, in modo da porre in risalto gli aspetti che più direttamente ineriscono alla problematica trattata nel seminario. Non sono quindi stati riprodotti i paragrafi che nel testo originario erano dedicati ai rinnovi contrattuali, alla misurazione del conflitto industriale ed alla scala mobile, sebbene su quest'ultimo punto l'Autore abbia evidenziato nel corso del nostro seminario un risultato non contenuto nella stesura originaria (v. [3"] pag. 106).

Una prima stesura di questa relazione è stata presentata in occasione della tavola rotonda "La politica salariale dei sindacati" organizzata dall'Istituto Carlo Cattaneo a Bologna il 30 giugno 1975. Un ringraziamento particolare va a Fabio Colasanti e a Maria Grazia Papagna per la collaborazione prestata nel calcolo degli indici di conflitto industriale qui riportati e per commenti e considerazioni critiche. Lo scrivente è, naturalmente, il solo responsabile delle idee espresse e degli eventuali errori.



2. le implicazioni che la "terza dimensione dei profitti" esercita sul tradizionale piano bidimensionale (tasso di interesse - reddito) delle curve IS-LM del modello post-keynesiano, in presenza di variazioni discontinue nella distribuzione del reddito;

3. gli effetti che condizioni di conflitto industriale al livello internazionale (costo delle materie prime importate) esercitano sulla politica della occupazione e sul saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti, in presenza e non di effetti perversi delle variazioni del tasso di cambio (curva J).

Seguiranno alcune conclusioni.

### 1. Il paradigma di riferimento teorico.

Il paradigma di riferimento teorico della relazione tra prezzi e salari nel modello *post-keynesiano* del mercato del lavoro può essere espresso dalle due equazioni seguenti:

$$(1) \quad \dot{p} = \dot{\omega} - \dot{\pi}$$

$$(2) \quad \dot{\omega} = \varphi(u) + A + c\dot{p}; \quad \varphi'(0) < 0 \leq c \leq 1$$

dove  $\dot{p}$ ,  $\dot{\omega}$  e  $\dot{\pi}$  designano, rispettivamente, il tasso di variazione dei prezzi, dei salari monetari e della produttività del lavoro,  $u$  è il tasso di disoccupazione (*demand pull*) e  $A$  l'azione sindacale (*wage push*).

Notiamo che (1) deriva dalla differenziazione del logaritmo della tradizionale equazione di *mark-up*,  $m$ , di lungo periodo:

$$(1') \quad p = m \frac{\omega}{\pi}$$

dove, in una prospettiva di breve periodo,  $m = M(K^{\text{occ}}, p_{-1})$  è una funzione crescente del grado di capacità occupata,  $K^{\text{occ}}$ , e dei passati aggravii dei costi non ancora trasferiti sul prezzo (e riflessi sulla variabile *autoregressiva* di Koyck,  $p_{-1}$ ). A solo scopo di semplicità espositiva, useremo nelle pagine seguenti l'equazione di lungo periodo (1), piuttosto che la sua generalizzazione di breve periodo (1'). L'introduzione di quest'ultima non modificherebbe le conclusioni centrali dell'analisi, mentre ne renderebbe meno immediata l'esposizione formale. Per questa stessa ragione, preferiamo non distinguere, in (2), il tasso di variazione dei prezzi *al consumo*, che costituirebbe l'indice più appropriato in un'equazione di salario, dal tasso di variazione medio dei prezzi in (1). In un modello più dettagliato, la relazione tra queste due grandezze implicherebbe l'introduzione di un'ulteriore equazione e la distinzione di (1) per settori diversi di attività (cfr. [1]).

Notiamo che risolvendo simultaneamente il modello costituito dalle equazioni (1) e (2), si ottiene la "curva di Phillips di prezzo" di lungo periodo:

$$(3) \quad \dot{p} = \frac{\varphi(u) + A - \dot{\pi}}{1 - c}$$



dove, chiaramente, nella misura in cui  $c \rightarrow 1$ , (3) dà luogo ad una espressione indeterminata e  $\dot{p} \rightarrow \infty$ . Si noti, in particolare la forte non linearità della (3) per  $c \rightarrow 1$ . Così per un valore di  $c$  pari a .6 - .7, la "curva di Phillips-Hines di prezzo di lungo periodo" (3) è quasi tre volte più inclinata, per  $c = .9$ , di ben dieci volte più inclinata di quella di breve (2) e per  $c = 1$ , perfettamente verticale, in corrispondenza del valore di  $u$  al quale  $\varphi(u) + A = \bar{\pi}$ .

Siamo di fronte ad un *knife-edge* di potenziale inflazionistico fortemente non lineare.

## 2. Politica salariale e politica economica.

### 2.a. Inflazione.

Si deve introdurre, a questo punto, il terzo contraente di un sistema di relazioni industriali - accanto al sindacato (e alla base) e alle imprese -: lo Stato, ed analizzare le implicazioni della sua azione nell'ambito del nostro modello.

Notiamo che, in questa ottica, le "regole" di salario del sistema di relazioni industriali sono domandate dal sindacato in termini monetari, attraverso la (2), ed offerte dal sistema in termini reali attraverso la (1) in quanto scaturiscono appunto, dato il salario monetario, dall'equazione di prezzo (1) (o dalla sua generalizzazione ciclica) che, a sua volta, determina il tasso di salario reale. Il rapporto tra le regole domandate in termini monetari e le regole offerte in termini reali è, in questo senso, interpretabile come il "deflatore implicito del salario reale", la cui dinamica temporale costituisce un indice del conflitto industriale (nella misura in cui non sia riconducibile ad eccessi di domanda sul mercato del lavoro e/o dei beni).

In questo senso, le determinanti delle regole offerte e delle regole domandate non sono più riconducibili ad un *contesto* unico come nel modello tradizionale (o, piuttosto, nella tradizionale *tassonomia*) di relazioni industriali [2] in cui non vi è distinzione tra "regole offerte" e "domandate" ma, rispettivamente ai due diversi contesti di domanda e di offerta descritti dalle equazioni (1) e (2).

In (1), d'altra parte, il tasso d'incremento dei prezzi,  $\dot{p}$ , non può ad ogni istante di tempo superare certi valori. In particolare, il valore di  $\dot{p} = \dot{p}_{\text{MAX}}$  deciso dall'autorità pubblica può non risultare compatibile, ad un dato livello del tasso di disoccupazione, con una spinta esogena da costi d'origine salariale - azione sindacale. È possibile mostrare che, in tal caso, la relazione osservata tra tasso di variazione dei salari e livello del tasso di disoccupazione può invertirsi e divenire, cioè, crescente anziché decrescente perfino in un sistema in cui, come quello in esame, la curva di Phillips sia incorporata *per ipotesi* nella struttura del modello. In particolare, il tasso di variazione dei salari può essere concepito come risultante di una componente endogena, che è quella che emerge dal normale operare di un meccanismo concorrenziale di tipo Phillips, più una componente esogena - rinnovi contrattuali, azione sindacale.



Chiaramente, in regime di *mark-up* costante di lungo periodo sul costo del lavoro per unità di prodotto, dati il tasso di variazione della produttività del lavoro e il tasso d'incremento massimo dei prezzi ammesso dall'autorità pubblica, il tasso di variazione dei salari coerente con questo vincolo è univocamente determinato. Ne segue che quanto maggiore è la componente esogena della spinta salariale tanto minore dovrà risultare la sua componente endogena e tanto più alto, quindi, il livello del tasso di disoccupazione.

La figura 1 mostra la relazione di equilibrio tra il tasso di incremento esogeno dei salari,  $A$ , e il livello del tasso di disoccupazione,  $u$ , per un dato tasso di incremento massimo dei prezzi,  $\dot{p}_{MAX}$ . Se quest'ultimo aumenta da  $\dot{p}_{MAX,1}$  a  $\dot{p}_{MAX,2}$ , la curva rilevante risulta rigidamente spostata verso l'alto: ad ogni dato tasso d'incremento esogeno dei salari corrisponde un tasso di disoccupazione minore. Per converso, per ogni dato livello di  $\dot{p}_{MAX}$ , il tasso di disoccupazione è una funzione crescente del tasso di variazione esogeno dei salari.

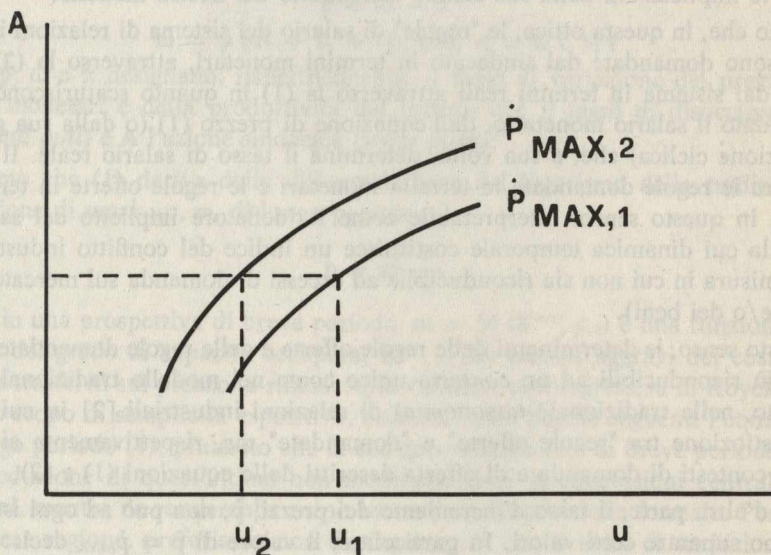


Figura 1

Ne segue che nella misura in cui la componente esogena della spinta da costi d'origine salariale sia sufficientemente elevata e l'autorità pubblica riesca, in tutto o in parte, a far rispettare il vincolo inflazionistico, la relazione osservata tra tasso di variazione totale dei salari e livello del tasso di disoccupazione può risultare capovolta rispetto a quella di Phillips: crescente anziché decrescente. Si noti che la rilevanza teorica della (2) non è toccata dall'esperimento ma, al



livello empirico, le sue possibilità interpretative si rompono, a meno di non introdurre due ulteriori parametri:

- a) l'entità della spinta esogena dei costi d'origine salariale – A in (2);
- b) la misura in cui l'autorità pubblica riesce, attraverso l'innalzamento del tasso di disoccupazione, ad influire sul tasso di variazione dei prezzi nel tentativo di farlo coincidere con il vincolo esogenamente stabilito.

Questa inversione della relazione tra tasso di variazione dei salari e tasso di disoccupazione può essere vista, in presenza di una politica economica non neutrale, come il corrispettivo logico del capovolgimento nel senso di marcia del processo inflazionistico: dal tasso di variazione esogeno dei salari – azione sindacale – al tasso di disoccupazione (piuttosto che nella direzione opposta), *via la manovra deflazionista dell'autorità pubblica*.

Un esperimento del tipo appena descritto è rappresentato nella figura 2 in cui si suppone che la posizione iniziale del sistema sia in A: La spinta esogena da costi sposta la curva di Phillips a destra e verso l'alto. Lo stesso livello del tasso di disoccupazione,  $u_0$ , risulterebbe ora mantenibile solo accettando  $\hat{\omega} = B$ . Ma se il tasso di inflazione massimo ammesso dall'autorità pubblica è  $\dot{p}^*_{MAX} = (\hat{\omega}^* - \pi)$ , per  $\pi$  dato ad ogni istante di tempo nella (1), il livello di equilibrio del tasso di disoccupazione non è più  $u_0$ , ma  $u_1 > u_0$ .

Nella misura in cui l'autorità pubblica riesca, in tutto o in parte, a far osservare il vincolo inflazionistico attraverso gli strumenti di una politica monetaria e fiscale deflazionista, il sistema potrà osservare una evoluzione dei salari opposta a quella della curva originaria – la curva tratteggiata. Lo spostamento da A a C dà luogo ad una *curva boomerang* – C'AC – ed è interpretabile come la risultante di un conflitto di interessi:

- (i) un "effetto costi" da A a B, originato dalla spinta esogena d'origine salariale;
- (ii) un "effetto prezzi" da B a C, come risultante dell'azione deflazionista della politica economica.

Chiaramente, nella misura in cui la curva di contrattazione salariale abbia la forma di iperbole – verificata nella maggior parte dei Paesi industrializzati – e mostri, in particolare, una rigidità verso il basso nel tasso d'incremento del salario monetario, almeno nel breve periodo (come rappresentato nella figura 2), l'efficacia dell'azione deflazionista dell'autorità pubblica sarà, a sua volta, una funzione decrescente della spinta esogena d'origine salariale. Se quest'ultima supera certi livelli, nessun vincolo inflazionistico inferiore a  $\dot{p}^*_{MAX}$  è di fatto proponibile (svalutazione).



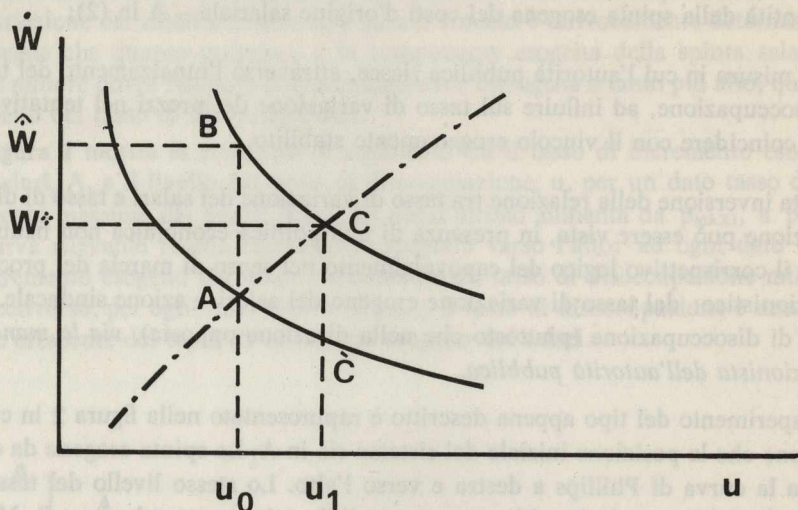


Figura 2

Sostituendo, in (3),  $\dot{p}$  con  $\dot{p}_{MAX}$ :

$$(3') \quad \dot{p}_{MAX} = \frac{\varphi(u) + A - \dot{\pi}}{1 - c}$$

Ne segue che, poiché  $\varphi < 0$ , in (2), quanto maggiore è la spinta da costi di origine salariale, tanto maggiore dovrà essere il tasso di disoccupazione,  $u$ , coerente con il livello di  $\dot{p}_{MAX}$  esogenamente prefissato, per ogni dato  $\dot{\pi}$ .

A scopo esemplificativo, per la determinazione di  $\dot{p}_{MAX}$ , può ipotizzarsi il caso più semplice in cui il tasso di incremento dei prezzi interni non superi (o risulti proporzionale) a quello medio dei principali concorrenti esteri:

$$\dot{\omega}_E - \dot{\pi}_E = \dot{p}_E = p = \dot{\omega} - \dot{\pi}$$

(dove E indica "estero"). Sicché

$$\dot{\omega} = \dot{\pi} + \dot{p}_E \text{ e } \dot{p}_{MAX} = \dot{p}_E$$

potrebbe allora costituire il vincolo rilevante. Altre considerazioni possono, naturalmente, di fatto risultare fondamentali e non solo economiche (stato di riserve, movimenti dei capitali, variazione delle parità e così via) ma anche, e soprattutto, politiche. Lo schema può essere infine esteso alla considerazione di un *mark-up* variabile anche in una prospettiva di lungo periodo.

Una implicazione importante della *curva boomerang*, nella fig. 2, è che l'osservazione empirica di una relazione crescente tra tasso di variazione dei salari monetari e livello del tasso di disoccupazione non costituisce condizione né necessaria né sufficiente a suffragio della tesi circa l'inesistenza di una curva di



Phillips. Una relazione di questo tipo è direttamente osservabile in un modello (sistema economico) in cui la curva di Phillips sia posta *per ipotesi* come parte integrante della dinamica salariale, come quello presente <sup>(2)</sup>.

Vorremmo, infine, notare che considerazioni del tutto analoghe a quelle relative all'inversione del senso di marcia della curva di Phillips e, cioè, alla *curva boomerang* nella fig. 2 possono essere derivate, anche in totale assenza di azione sindacale sui salari, in presenza di rincari esogeni nel costo delle materie prime importate, eventualmente maggiorati da una svalutazione. Questa proposizione può essere immediatamente verificata inserendo il costo delle materie prime nella equazione (3) del modello precedente, con derivata positiva sul livello medio dei prezzi (*non* impliciti) e sostituendo nell'esperimento in precedenza discusso l'aumento nel costo delle materie prime importate all'azione sindacale. Lo spostamento da A a B ("effetto costi") nella fig. 2 è allora interpretabile non più come effetto dell'azione sindacale ma delle ripercussioni, in aumento, sui prezzi  $\dot{p}$ , in (1), del costo delle materie prime importate. In quest'ottica, il modello permette di interpretare con maggiore realismo il processo di *stagflation* del nostro sistema economico nel periodo più recente, in cui le rivendicazioni sindacali hanno avuto carattere soprattutto difensivo dei livelli del salario reale progressivamente erosi dal processo inflazionistico, e le modificazioni nelle ragioni di scambio internazionali un ruolo prevalente. In quest'ottica, la precedente equazione (1) può essere riscritta nella forma

$$\dot{p} = \alpha (\dot{\omega} - \dot{\pi}) + \beta \dot{g}$$

dove  $\dot{g}$  rappresenta la variazione del costo delle materie prime importate e  $\alpha$  e  $\beta$  sono i coefficienti di ponderazione ( $\alpha + \beta = 1$ ) che indicano l'incidenza relativa dei due tipi di costo, in un'economia aperta e in condizioni di *mark-up* costante. Si noti che quanto maggiore è  $\beta$  (quanto più "dipendente" dall'estero è il sistema considerato) tanto maggiore è l'aumento nel tasso di disoccupazione coerente con un vincolo di prezzo dato, in presenza di un rincaro delle materie prime importate (petrolio).

Si noti che, sostituendo (2) in quest'ultima relazione, (3) può essere riscritta,

$$(3'') \quad \dot{p} = \frac{\alpha \varphi(u) + \alpha A - \alpha \dot{\pi} + \beta \dot{g}}{1 - \alpha c}$$

In questo caso, più rilevante per un'economia aperta, la relazione è determinata anche se  $c \rightarrow 1$ , contrariamente a quanto avveniva in precedenza. D'altra parte,

se  $c \rightarrow 1$ ,  $\frac{\beta}{1 - \alpha c}$  tende anche ad uno dal momento che  $\beta = 1 - \alpha$ , sicché

qualsiasi aumento nel prezzo delle materie prime importate tende a riflettersi con un rapporto di uno ad uno sui prezzi interni. In particolare, in presenza di una scala mobile indicizzata uno ad uno, qualsiasi aumento di  $\dot{g}$  dovuto ad una

<sup>(2)</sup> Una relazione della stessa forma è anche derivabile, sebbene su basi del tutto diverse, in presenza di condizioni di sovraoccupazione sul mercato del lavoro.



svalutazione, originata da uno squilibrio delle ragioni di scambio, si riflette per intero su  $\dot{p}$  riproducendo lo squilibrio iniziale ("avvitamento").

Notiamo, infine, che in regime di cambi flessibili il tasso di incremento massimo dei prezzi ammesso dall'autorità pubblica e, quindi, anche il livello del reddito "potenziale" è una funzione crescente del tasso di svalutazione, a meno di effetti di breve periodo: *curva J*.

Il tasso di incremento dei prezzi decisi dall'autorità pubblica con l'obiettivo di correggere, con misure restrittive interne, il deterioramento nei cambi con l'estero può, in tali circostanze, risultare una funzione *decescente* del tasso di svalutazione adottato. L'ormai tradizionale *curva J* sul piano "deficit di parte corrente - tasso di svalutazione" dà luogo, in questa ottica, ad una *curva J* corrispondente sul piano " $\dot{p}_{MAX}$  - tasso di svalutazione,  $J'$ ", del tipo:

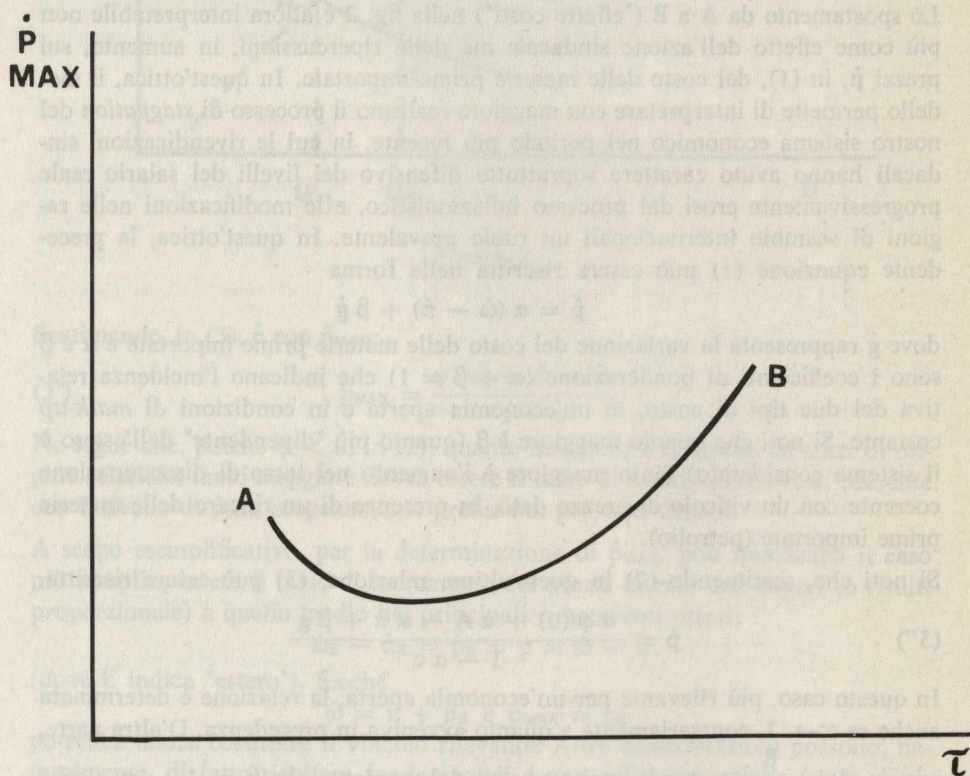


Figura 3

Ciascuno dei punti sulla curva descrive intervalli temporali *sussequentisi* da A a B, in presenza di una progressiva svalutazione, all'inizio (almeno) della quale l'"effetto  $J'$ " è rilevante (ramo decrescente della curva, nella fig. 3).

In questa ottica, il vincolo del modello precedente  $\dot{p}_{MAX}$  costituisce la forma



ridotta di un vincolo più rilevante: il saldo di parte corrente. In particolare, mantenendo l'esposizione nelle sue linee essenziali, in regime di cambi fissi e a tasso di cambio  $\tau \dot{p} = \dot{p}_{\text{MAX}}$  scaturisce, a sua volta, come soluzione del più semplice modello di 3 equazioni in 3 incognite M (importazioni), E (esportazioni) e p, per ogni dato *deficit* (o *surplus*) di parte corrente  $\bar{D} \geq < 0$ , esogenamente stabilito a livello della politica economica:

$$(7) \quad M = \mu(Y, p / (p_E \tau); \mu_1 > 0, \mu_2 > 0.$$

$$(8) \quad E = v(DM, p / p_E \tau); v_1 > 0, v_2 < 0.$$

$$(9) \quad M - E = \bar{D}$$

dove DM denota la "domanda mondiale" e  $P_E$  l'indice dei prezzi internazionali (sul mercato interno ed estero). In regime di cambi flessibili  $\tau$  diventa, a sua volta, una incognita del problema e il suo *trade-off* con  $\dot{p}_{\text{MAX}}$ , espresso nella precedente figura 3 diviene rilevante. In particolare, in presenza di un "effetto J", nulla garantisce che la svalutazione sia coerente con  $\bar{D}$  dato sicché può divenire necessario stabilire un livello di  $\dot{p}_{\text{MAX}}$  e, quindi di Y, inferiore come in regime cambi fissi.

Lo schema può, infine, essere esteso per analogia ai movimenti di capitale in un modello allargato [1].

Abbiamo accennato ad una relazione tra  $\dot{p}_{\text{MAX}}$  e il livello del reddito "potenziale". Al solo scopo di esplicitare le caratteristiche essenziali di questa relazione, sembra opportuno aggiungere al modello precedente costituito dalle equazioni iniziali (1) e (2), le due seguenti equazioni del tutto stilizzate di produttività del lavoro (*per occupato*),  $\pi$ , e di forza lavoro, FL

$$(4) \quad \pi = \psi(Y, t); \quad \psi_1 > 0, \psi_2 > 0$$

$$(5) \quad FL = \rho(L); \quad \rho_1 > 0$$

dove Y e L denotano, rispettivamente, il livello del valore aggiunto e degli occupati. Il modello costituito dalle equazioni (1), (2), (4) e (5) può, infine, essere chiuso con la seguente equazione di definizione,

$$(6) \quad \pi = \frac{Y}{L}$$

Queste 5 equazioni comprendono le seguenti 5 incognite:  $\dot{\omega}$ ,  $\pi$ , Y, FL, L (dal momento che  $u [ = (1 - L/FL) ]$  può essere riscritto in (2) in termini di L e FL), per ogni dato valore di  $\dot{p}_{\text{MAX}}$  e A decisi dai due attori del sistema di relazioni industriali (stato e sindacati (+ base)) (3).

In particolare, il livello del reddito "potenziale", Y, che scaturisce dalla soluzione di questo modello è una funzione crescente del tasso di inflazione che l'autorità pubblica è disposta e riesce a consentire,  $\dot{p}_{\text{MAX}}$ .

(3) Può essere utile ed istruttivo confrontare questo modello con quello "strutturale" ricordato all'inizio [10] in quanto riferiti, rispettivamente, ad un mercato del lavoro di un sistema "già sviluppato" (ad esempio il modello MIT-FRB-PENN, nelle sue linee più stilizzate) e del "più sviluppato dei sistemi sottosviluppati" (il caso italiano).



## 2.b. Domanda aggregata.

Sembra a questo punto utile esaminare gli effetti dell'azione sindacale sulla domanda aggregata, nell'ambito del nostro paradigma di riferimento teorico. In particolare, la possibilità di una variazione nella quota e nel livello dei profitti, come effetto di una *wage push* di origine sindacale, implica corrispondenti variazioni nella propensione al consumo e all'investimento. Nella prima, in quanto in una prospettiva di *breve periodo* [6], la propensione media e marginale al consumo da salari e stipendi è maggiore di quella relativa agli "altri redditi" da capitale, come effetto della maggiore incertezza e volatilità ad essi associate. Nella seconda, in quanto il livello e le variazioni dei profitti influenzano gli investimenti attraverso le ripercussioni sulla capacità di autofinanziamento delle imprese e sulle "aspettative" imprenditoriali (\*).

A scopo puramente esemplificativo si consideri il più semplice modello *post-keynesiano* del "settore reale" per un'economia chiusa,

$$(10) \quad Y = C + I$$

$$(11) \quad C = a_{\omega} W + a_p P = a_{\omega} Y + (a_p - a_{\omega}) P; (a_p - a_{\omega}) < 0 \quad (5)$$

$$(12) \quad I = i(r, P); i_1 < 0, i_2 > 0$$

dove  $Y$ ,  $C$  e  $I$  indicano, rispettivamente, il reddito, il consumo e gli investimenti in termini reali:  $W$  è il totale dei redditi da lavoro e  $P = (Y - W)$  degli "altri redditi", anche essi espressi in termini reali, e  $r$  è il tasso di interesse monetario.

Sostituendo le ultime due equazioni nella prima si ottiene

$$(10') \quad Y = a_{\omega} Y + (a_p - a_{\omega}) P + i(r, P)$$

e differenziando totalmente l'espressione che ne risulta,

$$(10'') \quad dY = (a_p - a_{\omega}) dP + \frac{\partial i}{\partial r} dr + \frac{\partial i}{\partial P} dP / (1 - a_{\omega})$$

Si noti che per  $dP = 0$ ,

$$\frac{dY}{dr} = \frac{\partial i}{\partial r} / (1 - a_{\omega}) < 0; \frac{\partial i}{\partial r} < 0, 0 < a_{\omega} < 1$$

la tradizionale curva IS. D'altra parte per  $dr = 0$ , (10'') implica:

$$(13) \quad \frac{dY}{dP} = \frac{(a_p - a_{\omega}) + \frac{\partial i}{\partial P}}{1 - a_{\omega}}$$

il cui segno è, invece, incerto *a priori*, in quanto dipende dal valore positivo o

(\*) La possibilità di variazioni cicliche nella quota e nel livello dei profitti implica, naturalmente, la sostituzione della relazione di equilibrio (1), che a sua volta implica quote distributive costanti, - con la sua generalizzazione ciclica (1'), in cui  $m = M(K^{\text{occ}}, p - 1)$ .

(5) Si noti che questa disuguaglianza è coerente non solo in una prospettiva di breve periodo con il lavoro appena citato [6] ma, sia in una prospettiva di breve che, di lungo periodo, con la tradizionale ipotesi kaldoriana [4]. Le implicazioni di breve periodo che seguono sono coerenti sia con l'una che con l'altra impostazione.



negativo assunto dal numeratore che, a sua volta, dipende dalle grandezze relative della seguente disuguaglianza:

$$(13') \quad |a_p - a_w| \leq \frac{\delta i}{\delta P}$$

Ne segue che in presenza di inflazione da costi e nella misura in cui i prezzi non riescono a seguire per intero le variazioni dei costi, in aumento come effetto dell'azione sindacale, la risposta della domanda (e dell'occupazione) alla diminuzione dei profitti sarà positiva se l'aumento nella propensione al consumo per il sistema nel suo complesso ( $(a_p - a_w) < 0$ ) più che compensa la diminuzione nella propensione all'investimento  $\left(\frac{\delta i}{\delta P} > 0\right)$ ; e negativa altrimenti. Per cicli di ampiezza limitata la stima econometrica può chiaramente fornire indicazioni sulle grandezze relative dei parametri della (13') ma in condizioni di conflitto industriale una valutazione degli stessi è, in via di principio, possibile solo a giochi fatti.

In questa formulazione, la tradizionale curva IS assume, quindi, una terza dimensione, non più schiacciata sul piano  $(Y, r)$ , ma su quello che a queste due variabili aggiunge la dimensione "profitti" (o "salari"), le cui variazioni più direttamente riflettono l'oggetto e gli effetti ciclici della lotta di classe. Ma su questa terza *politicamente più rilevante* dimensione, la tradizionale univocità della soluzione d'equilibrio della curva IS-LM viene meno. Il modello post-keynesiano provvede ancora ad un paradigma di riferimento teorico ma la sua soluzione è indeterminata, a meno di non specificare, in (13'), le grandezze relative dei parametri del modello, quanto meno incerte in condizioni conflittuali. Questa indeterminatezza è analoga a quella vista, in condizioni di *stagflation*, per la relazione fra tasso di variazione dei salari e dei prezzi e tasso di disoccupazione nel paragrafo precedente.

Nella figura 4, la curva crescente SR implica che, in (13') prevale la condizione  $|a_p - a_w| < \frac{\delta i}{\delta P}$  che, a sua volta, implica una risposta positiva del reddito,  $Y$ , all'aumento dei profitti,  $P$ , in quanto l'aumento degli investimenti che a questo aumento consegue  $\left(\frac{\delta i}{\delta P} > 0\right)$  più che compensa, in (10), la diminuzione dei consumi ( $(a_p - a_w) < 0$ , in (11).

Nella misura, invece, in cui l'"effettivo consumo" di un aumento nei profitti superasse l'"effetto investimento", in cui cioè  $|a_p - a_w| > \frac{\delta i}{\delta P}$ , la SR risulterebbe decrescente nella figura 4. Nella stessa figura, il livello di  $P$  prevalente, ai vari livelli di  $Y$ , è rappresentato dalla funzione  $M$  <sup>(6)</sup>. Il punto d'incontro delle due curve, in  $Y_2$ , determina il livello prevalente del reddito e la sua distribuzione,  $\frac{P}{Y}$ .

<sup>(6)</sup> Si noti che, nel caso limite di *mark-up* costante, la funzione  $M$  della figura 4 ha un'intercetta all'origine (ed è una retta). In generale, come si è detto, un'intercetta positiva o



L'indeterminatezza nel segno dell'inclinazione della curva SR impedisce di prevedere il segno di una variazione nel livello dei profitti sul volume della domanda aggregata. Così per il caso in cui la SR sia crescente, (l'"effetto investimento" di un aumento nei profitti prevale sull'"effetto consumo"), uno spostamento verso il basso della funzione da M a M', come effetto di una spinta esogena da costi di origine salariale – un incremento di "A" in (2) – non compensata, nel breve periodo, da un corrispondente incremento dei prezzi, implica una riduzione del reddito, da  $Y^*_2$  a  $Y^*_1$ . Ma, si noti, l'opposto si verificherebbe qualora la SR fosse decrescente (caso in cui l'"effetto consumo" prevale sull'"effetto investimento"). In questo schema il modello tradizionale Hicksiano delle curve IS-LM acquista una dimensione in più, relativa alle variazioni cicliche della distribuzione del reddito. La figura 4 rappresenta la sezione di uno spazio la cui terza dimensione è costituita dal tasso di interesse. Il piano generato da quest'ultimo vettore e da Y, può essere ancora interpretato secondo le linee dello schema tradizionale post-keynesiano delle curve IS-LM.

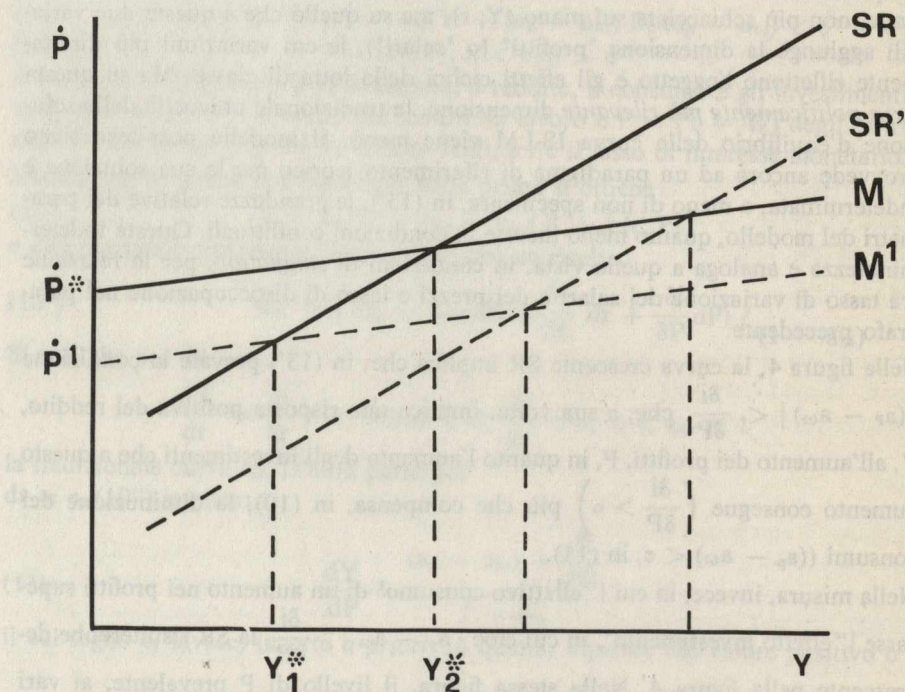


Figura 4

negativa è interpretabile in base ai ritardi con cui i prezzi si adeguano alle variazioni dei costi, oltre che alle variazioni nelle condizioni della domanda (la sola considerazione di queste ultime implicherebbe un'intercetta negativa  $-P/Y$  come funzione crescente del livello della domanda).



La maggiore attenzione dedicata alla relazione tra  $Y$  e  $r$  attraverso queste curve, dopo la pubblicazione della Teoria Generale ha permesso risultati più eleganti sul piano logico e formale. La stilizzazione di Hicks delle curve IS-LM ha eliminato, in particolare, le maggiori complessità – ancora lungi dal potersi considerare risolte – che derivano da una formulazione rigorosa della funzione d'investimento (12) in termini di profitti (7) e della conseguente possibilità che, in presenza di propensioni marginali al consumo (di breve periodo) diverse per le due classi di reddito, l'inclinazione della curva SR nella figura 4 sia incerta. Ciò ha, d'altra parte, comportato l'esclusione dal modello post-keynesiano della dimensione relativa alla distribuzione del reddito le cui variazioni esogene – azione sindacale – e discontinue più concretamente rappresentano l'oggetto e gli effetti ciclici delle contraddizioni di un'economia di mercato.

### 3. Conclusioni.

Ad un diverso livello di astrazione, il paradigma di riferimento teorico di un sistema di relazioni industriali, prevalso tra la metà degli anni cinquanta [2], e l'inizio degli anni sessanta [5] - [8] che sosteneva la possibilità di una strutturazione a piacere della classe operaia sotto l'egemonia della classe dominante, il paradigma del consenso sociale basato sul modello della classe media che, a sua volta, coincideva con quello della maggioranza silenziosa americana, è *fallito*. Esso è fallito nella previsione [8] del "declino secolare degli scioperi" nei sistemi ad economia di mercato. Il "profitto degli scioperi" non solo non ha registrato diminuzioni in alcun sistema capitalista industrializzato nell'ultimo cinquantennio (8) con l'eccezione importante di quello svedese che registra la più lunga ed ininterrotta permanenza di un partito socialista al potere, ma ha, invece, teso ad aumentare a partire dal maggio 1968 in Francia, dal fallimento del Donovan Report in Inghilterra, dall'"autunno caldo" in Italia, dai focolai di contestazione della fine degli anni sessanta presenti ovunque dagli Stati Uniti, al Canada, al Giappone e perfino alla Svezia (a partire dagli scioperi dei professionisti del 1970). La parabola che da questo stesso paradigma di consenso sociale discendeva, circa la convergenza storica di tutti i sistemi di relazioni industriali occidentali al sistema della maggioranza silenziosa americana [5], è anch'essa stata relegata negli album della famiglia. I sistemi di relazioni industriali dell'area occidentale sono oggi più simili tra loro nell'area del conflitto industriale (micro-conflittualità, scioperi a singhiozzo, assenteismo, ecc.) che in quello del consenso dove, non meno di ieri, si differenziano sistemi a prevalente sindacalismo aziendale e più "paternalisti" (Giappone) da sistemi più "liberisti" (Stati Uniti) e con

(7) La via per una formalizzazione in questa direzione sembrerebbe quella di trattare i profitti come un vincolo nella funzione d'investimento (autofinanziamento), al pari del reddito nella funzione del consumo (cfr. [11], cap. III).

(8) [3], [9].



minore interferenza statale e sistemi a prevalente sindacalismo centralizzato e più consensuali (Germania Occidentale) da sistemi più conflittuali (Italia, Inghilterra, Francia) e con maggiore interferenza statale.

Oggi, l'unico sistema di relazioni industriali dell'area occidentale che ancora in parte riflette, senza troppe qualificazioni, il paradigma tradizionale del consenso sociale e nel quale il modello post-keynesiano costituisce ancora uno strumento di interpretazione, in certa misura valido, dei fatti economici è la Germania Occidentale (anche se le più recenti azioni di repressione mettono in dubbio questa stessa proposizione). L'emergere di una situazione di maggior conflitto sociale in tutti gli altri sistemi non ha, infatti, solo implicato il ridimensionamento del modello teorico consensuale di un sistema di relazioni industriali a caso del tutto particolare, ma ha anche avuto l'effetto di rendere a tratti inutilizzabile proprio quella parte della ideologia della classe dominante che, fino a tempi recenti, costituiva il suo sapere economico e su cui essa basava le sue possibilità di manovra a livello della politica monetaria e fiscale: il modello post-keynesiano.

Con riferimento al modello post-keynesiano, una conclusione che emerge dall'analisi precedente è che in condizioni di conflitto industriale e, in particolare, di inflazione dei costi, le capacità di previsione del modello si rompono:

1) in presenza di una spinta esogena da costi di origine sindacale, la relazione tra tasso di variazione dei salari monetari e dei prezzi e livello del tasso di disoccupazione può divenire crescente, anziché decrescente, e ciò perfino in un modello che, come quello precedente, contempli *per ipotesi* una curva di Phillips - *curva boomerang*.

2) In presenza di una spinta esogena da costi di origine sindacale, l'eleganza e l'univocità della soluzione di equilibrio delle curve IS-LM è rotta dall'introduzione di una terza dimensione che, accanto ai parametri tradizionalmente costituiti dal tasso d'interesse e dal livello del reddito, esplicitamente contempli il livello dei profitti, la cui evoluzione ciclica più direttamente esprime l'oggetto e gli effetti ciclici della lotta di classe<sup>(\*)</sup>.

3) In presenza di una spinta esogena da costi di origine esterna (materie prime importate: conflitto da costi internazionale), non solo si riproducono effetti analoghi a quelli descritti *sub* (1) e (2), ma lo strumento tradizionale di riequilibrio dei conti con l'estero, la svalutazione, può deteriorare piuttosto che migliorare la situazione di parte corrente, in una prospettiva di breve periodo (*curva J*).

La determinatezza delle soluzioni d'equilibrio del modello post-keynesiano richiede, in altri termini, un sistema di relazioni industriali sufficientemente consensuale ad esso sottostante.

(\*) In questo senso, il sindacato può entrare con forza non meno dirompente sulla soluzione di equilibrio di breve periodo del modello post-keynesiano di quanto avviene nel modello classico che Keynes criticava. È solo nel modello keynesiano che il sindacato entra come condizione sufficiente, anche se non necessaria, per giustificare l'esistenza di una rigidità verso il basso del salario monetario determinando, al tempo stesso, univocamente la soluzione di equilibrio di breve periodo del sistema.



In Italia, il fallimento del paradigma consensuale del sistema di relazioni industriali non ha lasciato dubbi. Un sistema che, nel corso degli ultimi cinque o sei anni, ha portato dalla contrattazione articolata alla conflittualità permanente, all'inquadramento unico, agli aumenti uguali per tutti, all'unificazione della scala mobile al punto di contingenza superiore, alle più recenti proposte di rinvio dei contratti già venuti a scadenza (che ricordano gli avvenimenti del "ricatto congiunturale" del 1966, come se nulla, da allora, fosse successo).

Il "profilo degli scioperi" nel nostro Paese, al livello di industria totale e settoriale, non solo non accenna a diminuire ma, a partire dall'autunno caldo, subisce un'impennata che neanche la successiva recessione riesce a smorzare.

In una ricerca econometrica di Modigliani e dello scrivente [7] si è misurata la forza contrattuale del sindacato (A, in (2)) con la percentuale di occupazione industriale che rinnova il contratto di lavoro senza rinvio della decorrenza rispetto alla scadenza del contratto precedente.

Rimandando allo studio appena citato per una discussione del modello di salario industriale usato e per le necessarie qualificazioni dei risultati raggiunti, le nostre stime indicano che, a partire dall'autunno caldo, come effetto del cambiamento di regime del nostro sistema di relazioni industriali e del clima conflittuale e politico che ad esso si è accompagnato, la curva di Phillips rilevante nel nostro sistema industriale si è fatta assai meno favorevole di quella prevalente per tutti gli anni sessanta, sia rispetto alla inclinazione che alla posizione sul piano cartesiano.

La curva di Phillips oggi rilevante mostra che sia in presenza di una azione sindacale di "offesa", come quella verificata in occasione dell'autunno caldo, che di "difesa" dall'aumento del costo della vita, come quella avuta nel 1973, il tasso di incremento dei salari monetari è largamente superiore a quello relativo al tasso di sviluppo medio della produttività del lavoro.

Una implicazione di questo risultato è che il sistema industriale italiano non ammette oggi una politica di prezzi stabiliti anche in presenza di politiche monetarie e fiscali fortemente restrittive.

In una prospettiva di lungo periodo, la stima del coefficiente relativo al costo della vita,  $c$  in (2), pari a .8, implica, d'altra parte, una curva di Phillips circa cinque volte più inclinata di quella di breve periodo come evidenziato (in termini di prezzo) dalla (3).

L'unificazione della scala mobile al punto di contingenza superiore tenderà a rendere la curva di lungo periodo ancora più inclinata nei prossimi anni.

Le curve di breve e di lungo periodo pre-autunno caldo (1963-69) assieme a quelle di breve e di lungo periodo relativi al sottoperiodo di stima post-autunno caldo 1970-73, sono riportate nella figura 5.

Nonostante il valore indicativo dei nostri calcoli, il mutamento di regime del sistema di relazioni industriali risulta evidente, sia nelle sue implicazioni di breve che di lungo periodo. Con riferimento alla curva di Phillips di lungo periodo, in particolare, le presenti difficoltà di manovrabilità economica del nostro sistema



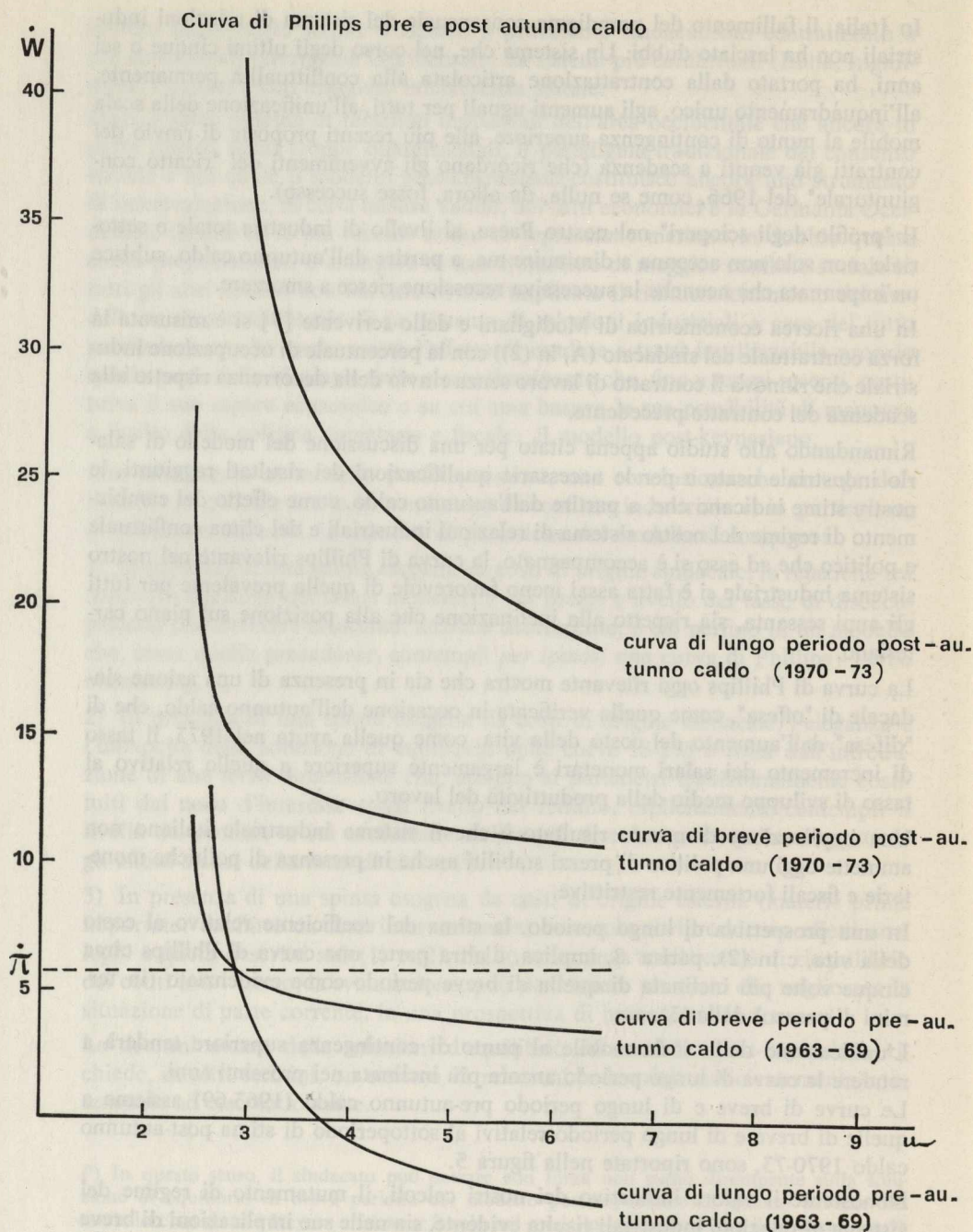


Figura 5



risultano evidenti, anche in presenza di tassi di disoccupazione politicamente improponibili.

Certo, l'abbassamento delle curve più elevate oggi rilevanti nella figura 5 verso quelle più basse prevalenti prima del nuovo clima conflittuale instaurato con l'autunno caldo, che comporterebbe un contenimento del tasso di sviluppo dei salari reali e un aumento della quota di profitti ai livelli preconfittuali 1969, avrebbe l'effetto di dare respiro al sistema, a questo sistema. Ma da questa crisi non si esce in modo duraturo, se non con lo spettro della disoccupazione che non può comunque risolverla, con il contenimento del salario reale. Se una tregua salariale passasse (come oggi sta per passare), anche gli strumenti di controllo della politica monetaria e fiscale e quelli interpretativi e di previsione del modello post-keynesiano, in precedenza discussi, riacquisterebbero maggior efficacia. Ma il problema di fondo di una tregua salariale (oltre a lasciare sul tappeto altri e non meno gravi problemi, dal deficit strutturale di parte corrente alla bonifica del disavanzo pubblico) resterebbe, come a partire dal 1967 e subito dopo il "ricatto congiunturale" dei rinnovi contrattuali del 1966, non quello del controllo della base monetaria, ma quello del controllo della base operaia. L'egemonia, diceva Gramsci, nasce dalla fabbrica. E questo è il punto. Perché una tregua salariale duratura potrebbe esservi solo nella misura in cui le promesse di risanamento economico e politico che ne costituirebbero l'inevitabile contropartita fossero investite dal crisma della credibilità della classe dominante. È qui che le origini del conflitto industriale non possono non essere anche ricondotte al processo di lenta ma continua erosione della egemonia della classe dominante, alla crisi organica del blocco storico con le classi ad essa tradizionalmente alleate, alla crisi della sua credibilità politica.



## BIBLIOGRAFIA

1. BANCA D'ITALIA, *Un Modello Econometrico dell'Economia Italiana (M1 B.I.) - Settore reale e fiscale*, gennaio 1970.
2. J. T. DUNLOP, *Industrial Relations Systems*, New York, Holt-Dryden, 1958.
3. D. HIBBS, *Industrial Conflict in Advanced Industrial Societies*, Center for International Studies, MIT, Cambridge, Mass.
4. N. KALDOR, *Essays in Value and Distribution*, Londra, 1960.
5. C. KERR - J. DUNLOP - F. HARBISON - C. A. MYERS, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard University Press, 1960.
6. F. MODIGLIANI - E. TARANTELLI, *Mercato del lavoro, distribuzione del reddito e consumi privati*, Il Mulino, Bologna, 1975.
7. F. MODIGLIANI - E. TARANTELLI, *Forze di mercato, azione sindacale e la curva di Phillips in Italia*, 1976 (ciclostilato di prossima pubblicazione).
8. A. M. ROSS - P. T. HARTMAN, *Changing Patterns of Industrial Conflict*, Wiley, New York, 1960.
9. E. SHORTER - C. TILLY, *The stage of strikes in France, 1830-1960* in: "Comparative Studies in Society and History", vol. 13, gennaio 1971.
10. E. TARANTELLI, *Mercato del lavoro, reddito potenziale e politica economica nel Modello Econometrico della Banca d'Italia* in: "Mercato del Lavoro, Politiche Sindacali, Inflazione", Milano, 1975.
11. E. TARANTELLI, *Studi di economia del lavoro*, Milano, 1974.







Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

# Gianni Zandano

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

## Riflessi e conseguenze della integrazione economica internazionale sul pensiero e sulle politiche keynesiane

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.

Journal of Economic Literature, Vol. 11, No. 1, 1973, pp. 1-10.



1. Nell'affrontare il tema dei riflessi dell'integrazione economica internazionale sul pensiero e le politiche keynesiane non mi sembra inopportuno sottolineare in apertura due limiti della trattazione. Essa non vuole avere il respiro di una relazione sistematica ed organica, ma quello più circoscritto di una comunicazione, soprattutto perché sul terreno assegnatomi i colleghi relatori hanno fatto oltre che scorribande occasionali, anche profonde incursioni. Che ne risultino in ombra gli aspetti dottrinali – ed è il secondo limite – è perciò frutto di una scelta, e non della convinzione che la verifica del grado di obsolescenza dello strumentario keynesiano di politica economica sia intrinsecamente più meritoria del tentativo di stabilire, ad esempio, che cosa differenzi il Keynes dai classici – se l'aver escluso l'effetto ricchezza attraverso l'ipotesi della rigidità verso il basso di prezzi e salari, o l'aver mandato in ferie il banditore walrasiano.

2. Il punto di partenza è l'opinione, condivisa da taluni, che l'intero corpo dottrinale keynesiano sia stato elaborato nel contesto di una economia chiusa. È una opinione fondata ed infondata nello stesso tempo. È senza dubbio un'opinione infondata se si riferisce ad una pretesa insensibilità del Keynes per i problemi di una crescente integrazione economica internazionale. Basta ricordare il Keynes di Bretton Woods, come rivive nella monografia di Harrod (<sup>1</sup>), per convincersene. Oggi, dopo il crollo degli accordi di Bretton Woods provocato dall'inflazione mondiale, e l'adozione generalizzata di cambi fluttuanti amministrati dalle autorità nazionali, il sistema monetario internazionale non può essere descritto altrimenti che come caos vagamente organizzato, anche nell'ipotesi "eroica" di non attribuire all'impegno di Rambouillet a cooperare nel contenere le fluttuazioni erratiche dei cambi il significato riduttivo di una "scoperta del telefono" da parte dei banchieri centrali. Tuttavia, nell'ampia fioritura di proposte, suggerimenti ed indicazioni per pervenire ad un assetto più stabile e meno insoddisfacente dei rapporti commerciali e finanziari internazionali, non è senza interesse il coagularsi di molti consensi intorno ad alcuni principî fondamentali. Quali siano questi principî non è difficile dire (<sup>2</sup>). Si concorda in generale che, pur essendosi rivelata meno drammatica del previsto l'esperienza dei cambi fluttuanti, un ritorno alle parità fisse, anche se non imminente, è un'aspirazione non irragionevole; che tale restaurazione deve però avvenire in un contesto ove i cambiamenti della parità abbiano luogo assai più frequentemente e prontamente che nel regime di Bretton Woods, e siano anche di minor ampiezza; che è inevita-

(<sup>1</sup>) R. F. HARROD, *La vita di J. M. Keynes*, Einaudi, Torino, 1965, p. 612 e segg.

(<sup>2</sup>) H. G. JOHNSON, *World Inflation and the International Monetary System*, in "The Three Banks Review", Sett. 1975, pp. 3-22.



bile una maggior automaticità del processo di aggiustamento, cui debbono contribuire sia i debitori sia i creditori, stimolati da qualche forma di sanzione e/o incentivo idonei ad impedire violazioni persistenti delle regole del gioco; che il processo di creazione della liquidità internazionale non può dipendere come per il passato dal costante deterioramento del rapporto attività/passività a breve del Paese a moneta di riserva (rivelatosi un congegno di autodistruzione del sistema) né dal perseguimento da parte di tali Paesi di politiche monetarie adeguate; che pertanto è necessario sottoporre l'offerta dei mezzi di pagamento internazionali ad un efficace controllo, attuabile attraverso la creazione di moneta "senza nazionalità", come i DSP; che tutto ciò potrebbe avvenire più facilmente nel contesto di un FMI riformato che — oltre che esercitare la funzione di cooperativa di credito e di zecca internazionale per i DSP — amministri il nuovo codice di comportamento negli affari monetari, dopo l'acquisizione di qualche grado di sovranazionalità<sup>(3)</sup>.

Se questi sono, a grandi linee, gli attributi di un assetto monetario internazionale più accettabile della creatura nata a Bretton Woods, è difficile disconoscerne al Keynes la paternità ideale. Per prima cosa, il Keynes — come del resto molti degli estensori degli accordi di Bretton Woods — era convinto di aver dato vita ad un sistema di cambi flessibili: quantomeno non deve essere ritenuto responsabile del progressivo evolversi del regime di "flessibilità amministrata" ideato a Bretton Woods in un regime di "rigidità amministrata". In secondo luogo, il prevedibile estendersi del ruolo dei DSP — parenti stretti del "bancor" — è in rapporto diretto con la grandiosa concezione keynesiana (ritenuta avveniristica nel 1944) di una moneta scritturale, "senza patria", da sostituire alle valute nazionali come strumento di riserva e di regolamento delle transazioni internazionali. Infine, l'auspicabile rafforzamento del Fondo e l'eventuale acquisizione di maggiori poteri disciplinari altro non sono se non la proiezione della concezione keynesiana del FMI come "banca delle banche centrali", cioè di una superbanca al centro del sistema monetario e dotata di poteri sovranazionali.

È dunque priva di fondamento l'accusa di scarsa sensibilità verso i problemi del commercio internazionale, salvo che non sia riformulata nel senso che la visione keynesiana privilegiava senza dubbio il pieno impiego e la connessa preoccupazione di garantire volumi adeguati e crescenti di liquidità internazionale rispetto all'obiettivo della stabilità dei prezzi.

(<sup>3</sup>) Secondo JOHNSON (*op. cit.*, p. 19) la riluttanza degli stati a cedere gradi di sovranità nazionale induce a ritenere che il nuovo sistema conterrà "fossili ed anacronismi" potenzialmente pericolosi: sarà difficile arrivare alla soppressione dei sostituti locali della comune moneta mondiale, e perciò un più disciplinato e responsabile dollaro USA potrebbe coesistere coi DSP; come sarà difficile vincere la preoccupazione di salvaguardare l'autonomia monetaria nazionale in materia di variazioni del cambio, un'autonomia che è fondamentalmente incompatibile con l'obiettivo primario dei cambi fissi (di provvedere cioè di fatto l'equivalente di un'unica moneta mondiale). Il solo modo di superare entrambi gli anacronismi potrebbe essere un accordo per disciplinare i movimenti dei cambi incorporando nel sistema una "minaccia di rappresaglia coordinata" pronta a scattare automaticamente contro il Paese che violi le regole del gioco.



3. A conclusioni diverse si potrebbe giungere, invece, se l'ottica adottata, anziché internazionale, fosse quella della singola economia aperta. Certo, a cominciare dalla Robinson, nessun keynesiano ignora che la locomotiva del moltiplicatore perde una ruota, o addirittura deraglia, con propensioni marginali all'importazione dell'ordine dello 0,25 o dello 0,30. Né Hicks<sup>(4)</sup> evade dai confini della saggezza convenzionale quando sottolinea che un importante limite al funzionamento del moltiplicatore non è soltanto l'esistenza di mano d'opera disoccupata, ma anche la disponibilità di scorte fisiche, o di riserve valutarie per acquistarle sui mercati internazionali: il fatto che in periodi di bassa congiuntura la politica di rilancio abbia talora cozzato contro il vincolo di riserve esigue non accredita tanto l'ipotesi di inefficacia delle ricette keynesiane quanto quella della inesperienza dei cuochi.

Non si può tuttavia negare che il messaggio keynesiano sia stato concepito in un contesto storico totalmente diverso dall'attuale, ove il pieno impiego rappresentava l'obiettivo prioritario della politica economica senza che il suo perseguimento apparisse conflittuale con il mantenimento della stabilità dei prezzi e dell'equilibrio esterno. Il commercio mondiale languiva, la Gran Bretagna era l'economia dominante, i prezzi erano stabili o in flessione. In tali circostanze non può meravigliare che il Keynes fosse portato a sottovalutare i condizionamenti esterni e ad accordare un privilegio pressoché assoluto alla piena occupazione. In quale misura, ce lo rivela lo stesso Keynes quando – in una deposizione resa dinanzi alla Camera dei Lords nel 1944 – dichiara di avere speso le sue principali energie "negli ultimi vent'anni" ad asserire tre indirizzi di fondo: « In futuro dobbiamo fare in modo che il valore esterno della sterlina si adegui al suo valore interno quale risulta stabilito dalle nostre politiche nazionali, e *non viceversa*; dobbiamo mantenere il controllo del nostro tasso di interesse interno; mentre vogliamo prevenire l'inflazione nell'economia nazionale, rifiutiamo una deflazione dettata da influenze esterne. In altre parole ci rifiutiamo di usare gli strumenti del tasso di sconto e della contrazione del credito ed i loro effetti in termini di aumento della disoccupazione come mezzi per ricondurre l'economia nazionale in linea con i fattori esterni »<sup>(5)</sup>.

Ad un suddito dell'impero britannico, vissuto materialmente e intellettualmente attraverso l'esperienza traumatizzante degli anni trenta, sarebbe stato impossibile chiedere di immaginare situazioni in cui l'inflazione ed i conti con l'estero avessero assunto il ruolo di vincoli dominanti della politica economica senza forzarlo a rinnegare l'intero sistema di ipotesi ed assunzioni su cui poggiava questo testamento spirituale. La schematizzazione da testo scolastico del pieno impiego keynesiano come *frontiera* dell'inflazione, anziché come *zona* più o meno ampia in cui si manifestano i fenomeni un tempo ritenuti tipici della piena occupazione, rappresenta senza dubbio una forzatura del pensiero del Keynes

<sup>(4)</sup> J. HICKS, *La crisi nell'economia keynesiana*, "Bancaria", 1974, (1<sup>a</sup> conferenza).

<sup>(5)</sup> HOUSE OF LORDS, *Official Report*, 23 maggio 1944, riprodotto in LORD KAHN, "On Re-reading Keynes: Fourth Keynes Lecture in Economics", *Proceedings of the British Academy*, Vol. LX, Oxford University Press, 1974, p. 23.



che – nonostante il livello aggregato dell'analisi – si mostra consapevole della possibilità dell'inflazione strutturale (derivante da strozzature settoriali nella distribuzione della capacità produttiva) e dell'inflazione da costi (derivante soprattutto da incrementi salariali al di sopra dei recuperi di produttività <sup>(6)</sup>). Ma il Keynes non aveva certamente previsto il dilatarsi a dismisura di questa "terra di nessuno", sotto la spinta di fenomeni <sup>(7)</sup> – come i comportamenti imprenditoriali e sindacali indotti da aspettative destabilizzanti, le rigidità introdotte nell'uso del fattore lavoro, il rafforzarsi del potere contrattuale del sindacato anche per effetto dell'accresciuta tutela economica dei disoccupati, l'indicizzazione dei contratti di lavoro, il parziale affrancamento dall'illusione monetaria, l'autoadempimento delle aspettative inflazionistiche, l'aspra concorrenza (per la dilatazione della rispettiva quota di reddito) insorta tra gruppi sociali organizzati il cui sistema di aspirazioni redistributive può essere reso compatibile con il flusso reale delle risorse soltanto attraverso l'aumento dei prezzi – che riducono l'efficacia delle politiche di controllo della domanda aggregata e determinano intense pressioni inflazionistiche assai prima di approdare ad un ragionevole livello di occupazione. Quando Keynes nel *Treatise* vuole citare un esempio drammatico e sensazionale di inflazione non si riferisce all'esperienza di Weimar – verso la quale aveva manifestato tutto il suo orrore in *The Economic Consequences of the Peace* – ma all'aumento dei prezzi in Gran Bretagna tra il 1530 ed il 1650, avvenuto ad un tasso annuo medio dello 0,75% <sup>(8)</sup>!

Saldamente ancorato ad una simile nozione di eccezionalità, non stupisce che non fosse disturbato dalla consapevolezza che l'inflazione può manifestarsi anche in presenza di risorse inutilizzate. Di conseguenza non poteva neppure essere disturbato dalla preoccupazione di una disforme evoluzione dei prezzi interni tra i diversi Paesi: gli squilibri esterni provocati dal differenziale inflazionistico avrebbero potuto essere facilmente corretti attraverso modifiche non traumatiche dei tassi di cambio, in un senso o nell'altro. Allora non si poteva prevedere che il FMI – per i primi vent'anni della sua esistenza – ed i governi dei principali Paesi industrializzati avrebbero operato sulla base del principio che le parità erano sacrosante. Né si poteva prevedere (un'evoluzione ancora più grave) che, nella graduatoria dell'inflazione mondiale, taluni Paesi – sempre gli stessi – avrebbero occupato stabilmente le zone alte della classifica, sicché il richiesto aggiustamento di cambio sarebbe stato sempre dello stesso segno algebrico, anziché essere ora in una direzione ora in un'altra. Né infine si poteva prevedere che per questi Paesi – ad elevato grado di tributarietà verso l'estero – l'arma della svalutazione si sarebbe spuntata contro una struttura merceologica dell'interscambio relativamente meno sensibile alle variazioni di prezzo e il diffondersi di meccanismi di indicizzazione in grado di erodere rapidamente il margine di competitività creato sul versante dell'export.

<sup>(6)</sup> J. M. KEYNES, *Occupazione, Interesse e moneta. La teoria generale*, Utet, Torino, 1953, capp. 19, 20, 21.

<sup>(7)</sup> Cfr. relazione Cozzi.

<sup>(8)</sup> R. KAHN, *op. cit.*, p. 26.



In breve, Keynes non ha previsto che – in un'economia aperta – il congelamento dei salari reali (o la loro determinazione extra-economica) rende impossibile conciliare la piena occupazione con l'equilibrio dei conti con l'estero, se il costo unitario del lavoro e quindi i prezzi in vigore non permettono di esportare quanto basta per coprire le importazioni che si desidera effettuare al reddito di pieno impiego ed agli esistenti salari reali: in tal caso ogni progresso verso livelli più adeguati di occupazione è "pagato" con una crisi della bilancia dei pagamenti.

Ma tutto ciò autorizza a trascinare sul banco degli imputati non tanto il Keynes – sotto l'accusa di ridotte facoltà telescopiche – quanto quei discepoli che, pur avendo assistito dalla metà degli anni sessanta al crollo delle ipotesi e premesse che costituiscono la struttura portante del keynesismo, hanno cionondimeno perseverato nella meccanica trasposizione alla realtà odierna di tecniche chiaramente concepite per un mondo completamente diverso.

Di questo "abuso" del Keynes, vale la pena di citare almeno due esempi.

4. Il primo esempio riguarda la nota proposizione secondo cui, se vi sono risorse inattive, la politica di bilancio – sotto forma di un incremento dell'investimento pubblico o, più generalmente, della spesa pubblica – accresce il reddito nazionale e l'occupazione sinché il risparmio non sia aumentato di un ammontare equivalente all'investimento. Se si è consapevoli delle ipotesi semplificatrici adottate dal Keynes, la manovra è senza dubbio proponibile quando il quadro di riferimento sia quello di un'economia chiusa. Ma se l'ottica è quella di un'economia di dimensioni relativamente modeste ad elevato grado di dipendenza dal commercio internazionale, il problema si complica: la nota identità contabile secondo cui il deficit di bilancio eguaglia l'eccesso del risparmio privato rispetto all'investimento privato si modifica ora nel senso che il disavanzo della pubblica amministrazione eguaglia il deficit della bilancia dei pagamenti più l'eccesso del risparmio privato rispetto all'investimento privato si modifica ora nel senso che il disavanzo della pubblica amministrazione eguaglia il deficit della bilancia dei pagamenti più l'eccesso del risparmio privato rispetto all'investimento privato (<sup>9</sup>). Un vuoto deflazionistico si elimina – ed il giochetto lo hanno appreso non solo gli studenti di economia, il che potrebbe forse essere perdonato ai docenti, ma malauguratamente anche molti uomini di governo – dilatando il disavanzo pubblico attraverso l'aumento della spesa pubblica e la concomitante riduzione delle imposte, in modo che la funzione della spesa aggregata intersechi la bisettrice dell'angolo di 90° in corrispondenza del pieno impiego. Ma se – come sostiene la "new school" di Cambridge (<sup>10</sup>) – al crescere del reddito gli investimenti privati aumen-

(<sup>9</sup>) Per una esposizione elementare dell'analisi dei saldi finanziari dei vari settori compiuta dal "Cambridge Economic Policy Group", cfr. *The Economist* del 22 marzo 1975.

(<sup>10</sup>) N. KALDOR, *The Road to Recovery*, "The New Statesman", marzo 1974; R. NEILD, *Tax Strategies Needed to Restore Balance*, "London and Cambridge Ec. Bull.", n. 83, luglio 1973; W. GODLEY - F. CRIPPS, *Why Britain Needs a Fresh Set of Principles to Manage the Economy*, "London and Cambridge Ec. Bull.", gennaio 1974; *The Economist*, 22 marzo 1975; *The*



tano nella stessa misura dei risparmi privati, lasciando inalterato il saldo finanziario del settore privato, il rispetto delle identità keynesiane esige che l'intero disavanzo pubblico si ripercuota sulle partite correnti, determinando una crescita delle importazioni assai più rapida di quella delle esportazioni.

Per le economie molto "aperte" la politica keynesiana di perseguire il pieno impiego attraverso il deficit di bilancio sarebbe dunque una ricetta suicida, risolvendosi nel collasso della bilancia dei pagamenti e nella autodistruzione della fase espansiva innescata. Neppure il ricorso all'altra tessera del mosaico ortodosso – la svalutazione – gioverebbe al riequilibrio dei conti con l'estero poiché l'espansione del reddito non altererebbe il saldo precedente tra risparmi ed investimenti privati, e lo sbilancio esterno continuerebbe ad essere l'immagine speculare del disavanzo pubblico, con l'aggravante di una maggiore inflazione. A conclusioni non dissimili, se non più gravi<sup>(11)</sup>, porterebbe l'adozione della variante ispirata al teorema del bilancio in pareggio, nella quale la tutela dei conti con l'estero in una fase di espansione è affidata al simultaneo aumento sia della spesa pubblica che delle imposte.

Le ipotesi cruciali della "New Cambridge" sulla forma delle funzioni del risparmio e dell'investimento delle famiglie e delle imprese si possono senza dubbio accettare soltanto con beneficio d'inventario. Ma sarebbe insensato chiudere gli occhi di fronte ad una realtà che lo scorcio già consumato del decennio in corso ha reso ancora più drammatica: la *performance* economica dei Paesi rimasti relativamente fedeli, come la Gran Bretagna e l'Italia, all'ortodossia keynesiana – costellata com'è da accelerazioni sempre più brevi alternate a frenate sempre più brusche e più lunghe – non regge il confronto con quella di Paesi ove sono prevalse terapie prekeynesiane. Pur rimanendo le prove insufficienti per un giudizio indiscriminato di condanna, esse accreditano l'ipotesi che le tecniche di stampo keynesiano non siano un'arma universale impiegabile in ogni circostanza ed in ogni situazione, e suggeriscono con forza la regola che quanto più modeste sono le dimensioni di un Paese ed elevato il suo grado di dipendenza dall'estero, tanto meno utile risulta il controllo della domanda aggregata rispetto a politiche alternative di stabilizzazione<sup>(12)</sup>.

Nel caso-limite di una economia "ultra-aperta", ove i prezzi di tutti i beni e di

*Economist*, 27 aprile 1974; G. CHIODI, *Bilancia dei pagamenti, spesa pubblica e la "nuova scuola" di Cambridge*, "Rivista di politica economica", Aprile 1975. Secondo la "nuova scuola" la causa principale della disoccupazione e della recessione non è da rinvenire in un eccesso di risparmio interno, bensì in un volume insufficiente di esportazioni rispetto al volume di importazioni desiderato a livello di reddito di piena occupazione. Perciò la politica corretta da seguire non sarebbe una manovra di bilancio volta ad operare sul livello dei consumi, bensì quella di stimolare al massimo le esportazioni.

<sup>(11)</sup> Cfr. relazione Rey: cfr. anche W. ELTIS, *The Failure of the Keynesian Conventional Wisdom*, "Lloyds Bank Review", ottobre 1976, p. 6-7.

<sup>(12)</sup> A. LINDBECK, *Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians*, "American Economic Review Papers and Proceedings", Maggio 1976. Secondo Lindbeck la politica di stabilizzazione in economie aperte non è coronata da successo se si basa soltanto sul controllo della domanda aggregata, senza investire anche i prezzi relativi dei beni e dei



tutti i fattori di produzione siano determinati sui mercati mondiali, lo spazio per politiche keynesiane è inesistente. Quasi altrettanto inadeguata apparirebbe la politica di controllo della domanda aggregata nel caso più realistico di mercato del lavoro "chiuso" e mercato dei prodotti relativamente "aperto": se il livello dei prezzi dei prodotti è determinato primariamente sul mercato mondiale, mentre la determinazione del tasso salariale nominale è collegata alla situazione nazionale (condizioni del mercato interno del lavoro, aspettative inflazionistiche, circostanze della contrattazione salariale), il tasso salariale reale e quindi anche i livelli di redditività possono risultare inappropriati, e dare origine a disoccupazione, insufficienti incentivi all'investimento, e squilibri nei conti con l'estero. In tal caso il controllo della domanda aggregata è molto meno utile di politiche dirette ad influenzare i prezzi relativi (salario reale e profitti).

La conclusione non è, come qualcuno potrebbe essere indotto a credere, che la *Teoria Generale* è obsoleta, ma piuttosto che ne occorre una "rilettura", più attenta di quella corrente. Un *singolo* Paese di ridotte dimensioni e molto "aperto" difficilmente può oggi risollevarsi da una depressione ed avviarsi al pieno impiego se non dispone di immense riserve e di credito internazionale illimitato. Ma se *tutti i Paesi*, in presenza di una recessione mondiale, simultaneamente accrescessero la spesa pubblica e riducessero le imposte si avrebbe espansione senza disavanzo nella bilancia dei pagamenti, perché il mondo nel suo insieme non può contabilmente avere un deficit commerciale. In una parola, a perseguire politiche coordinate di deficit spending debbono essere tutti i Paesi, o quantomeno i grandi ed i potenti, come era grande, potente ed autosufficiente quell'impero britannico al quale negli anni trenta il Keynes suggeriva politiche appropriate e geniali<sup>(13)</sup>. L'averle acriticamente estese anche ai piccoli ed ai deboli potrebbe essere una delle ragioni che hanno condotto talune economie ad una situazione – per dirla con Eltis – da "repubblica delle banane", anziché alla prosperità ed al pieno impiego.

5. Un secondo esempio di abuso del Keynes, o di incapacità di leggerlo in chiave moderna, si riferisce alla applicabilità della teoria keynesiana del tasso di interesse ad una economia aperta.

Già nel 1936 insegnare che un aumento dell'offerta di moneta avrebbe influenzato soltanto il prezzo delle obbligazioni costituiva una pericolosa semplificazione. L'aveva intuito Joan Robinson che nel 1936 sottoponeva incautamente al maestro il dubbio che il tasso di interesse di un singolo Paese non fosse indipendente dal saldo della bilancia dei pagamenti, suscitando l'allarmata reazione del Keynes ed il perentorio invito a non pubblicare<sup>(14)</sup>. Non si rendeva conto la Robinson che, se l'ipotesi avanzata avesse avuto fondamento, l'intera teoria della

fattori. Inoltre, nel campo delle politiche di stabilizzazione, l'internazionalizzazione del sistema economico nel secondo dopoguerra ha ridotto corrispondentemente il vantaggio comparato del governo nazionale rispetto al coordinamento internazionale.

<sup>(13)</sup> Cfr. W. ELTIS, *op. cit.*, p. 8.

<sup>(14)</sup> Cfr. W. ELTIS, *op. cit.*, p. 11 e segg.



preferenza per la liquidità ne sarebbe stata compromessa? Rispettosa delle prerogative baronali, l'allieva cedette e l'accenno alla bilancia dei pagamenti scomparve, si può ritenere con non poco sollievo del Keynes.

Ma l'episodio va valutato più come un esempio di esercizio dei diritti di signoraggio di un caposcuola, che come momento di genesi di insegnamenti errati. Ritenere a quei tempi che il tasso di interesse inglese non dipendesse da nient'altro che dalla quantità di moneta inglese e dalla preferenza per la liquidità dei suoi detentori britannici non era poi così lontano dal vero come potrebbe apparire oggi: Londra era un grande centro finanziario che rendeva tutt'altro che assurdo pensare che i tassi di interesse mondiali fossero determinati su quel mercato, la Gran Bretagna era l'economia dominante, sul fronte dei prezzi non si registravano aspettative destabilizzanti. In tali circostanze pensare che l'esercizio di un pieno controllo sul tasso di interesse interno rientrasse nei poteri del governo non era troppo irrealistico.

Lo è diventato, invece, man mano che le condizioni di fondo sono mutate ed il grado di interdipendenza economica dei mercati nazionali – dei beni e dei fattori – è aumentato. In una economia aperta, di dimensioni relativamente modeste rispetto al resto del mondo ed esposta a processi di rapida trasmissione degli impulsi inflazionistici, le condizioni della bilancia dei pagamenti esercitano un impatto determinante sul tasso di interesse. È addirittura banale l'osservazione che i Paesi a tassi di cambio in flessione sono costretti a corrispondere sui prestiti a breve saggi di interesse più elevati di quelli praticati a Paesi con bilancia dei pagamenti favorevole: uno scarto che cresce nella misura in cui l'atteso deprezzamento del cambio si associa ad aspettative circa un'accelerazione dell'inflazione (aspettative rapide ad ingenerarsi soprattutto dove le importazioni rappresentino una quota rilevante del prodotto nazionale) e determina quindi ampi sconti sul mercato a termine. Ciononostante si persiste nell'insegnare che un aumento nell'offerta di moneta riduce il tasso di interesse: il che è l'esatto rovescio di quel che avviene nella realtà, ove l'incremento della base monetaria – attraverso l'incardinarsi nel sistema di aspettative inflazionistiche – continua a deprimere il prezzo dei titoli a reddito fisso ed a rendere il tasso di interesse monetario tanto più alto quanto più elevato è l'atteso tasso di inflazione. È incerto in quale misura abbia concorso, nel determinare la politica monetaria seguita negli ultimi anni in Gran Bretagna ed in Italia, il convincimento che l'accrescere la base monetaria avrebbe ridotto il tasso di interesse ed il costo per il Tesoro del finanziamento delle politiche di deficit spending di matrice keynesiana. Il risultato però è noto: l'espansione monetaria non ha fatto che accelerare l'inflazione, indebolire il valore esterno della lira e della sterlina, elevare a massimi storici i rispettivi tassi di sconto, ed accreditare lo scetticismo dei monetaristi sull'incapacità del governo di comprimere la disoccupazione – oltre il breve periodo – al di sotto del tasso "naturale" determinato dai fattori strutturali ed istituzionali.

Potrebbe essere anche questo un esempio di come sia difficile affrancarsi – lo riconosceva lo stesso Keynes – dalla schiavitù delle idee degli economisti defunti,



e sottrarsi alla tentazione di un acritico adattamento ai problemi odierni di soluzioni ideate per contesti storici ormai superati.

6. Tenendo presenti i limiti che incontra l'applicazione di terapie keynesiane in economie di dimensioni relativamente ridotte e ad alto grado di dipendenza dall'estero, la domanda se tali prescrizioni siano proponibili per curare la nostra crisi economica diventa in buona parte oziosa. Siamo di fronte ad un cocktail esplosivo composto di ingredienti micidiali come il nodo scorsoio dei conti con l'estero, un tasso di inflazione che minaccia di trasformarci da Paese industrializzato in una società di collezionisti di beni-rifugio, la simultanea presenza di un'estesa area di disoccupati, inoccupati e sottoccupati. L'esperienza inglese ed italiana degli anni passati sembra mostrare che – se è ampia la tributarietà verso l'estero ed elevata l'elasticità delle importazioni rispetto alle variazioni della domanda interna – la politica del deficit spending non è una ricetta appropriata, perché fa esplodere l'inflazione ed i conti con l'estero assai prima che siano riasorbite le sacche di disoccupazione. D'altra parte la svalutazione – riproposta dai keynesiani in ossequio alla regola di Tinbergen che il perseguimento di due obiettivi comporta l'uso di due strumenti – si è rivelata inefficace nel riequilibrare la bilancia dei pagamenti.

Hicks descrive bene i termini del problema quando illustra i limiti della politica di espansione inglese del 1967-'70 <sup>(15)</sup>: « Vi sono riserve sufficienti per sostenere le prime fasi di espansione ma, prima che venga raggiunto il punto in cui l'espansione comincia ad autoalimentarsi, le riserve si esauriscono e non possono essere ricostituite attraverso l'indebitamento estero. Il Paese è allora in una pessima situazione in cui non si possono mantenere i livelli correnti dell'occupazione ed i livelli correnti dei salari reali. Bisogna scegliere. È possibile, attraverso sforzi disperati, evitare una svalutazione ma ciò non può essere fatto che a prezzo di un severo freno all'espansione che trasferisca sull'occupazione l'intero impatto della crisi. Una svalutazione può attenuare l'impatto della crisi ma al prezzo di far aumentare l'inflazione... Ma poiché l'inflazione è un mezzo inefficace per ridurre i salari reali, parte della crisi sarà ancora scaricata sul livello di occupazione. *Così, come risultato della crisi, si avrà, più o meno contemporaneamente, una svalutazione, una maggior inflazione ed un minor livello di occupazione* ». Poiché le vicende italiane sono paurosamente simili a quelle descritte da Hicks, è difficile biasimare il governo se manifesta l'intenzione di cambiare rotta rispetto all'indicazione da manuale di aumentare la spesa pubblica e ridurre le imposte, o rispetto alla variante essa pure di matrice keynesiana del bilancio in pareggio, lasciando in entrambi i casi alla svalutazione (ed eventualmente ai controlli amministrativi all'import) il compito di raddrizzare i conti con l'estero. Si è alle prime battute, ma la strada scelta sembra un completo ribaltamento dell'ortodossia keynesiana sul piano operativo e sul piano teorico. Si propone infatti la compressione del disavanzo pubblico mediante un prelievo fiscale aggiuntivo di

<sup>(15)</sup> J. HICKS, *op. cit.*, 3ª conferenza.



5 mila miliardi e l'impegno a non dilatare la spesa pubblica (o a coprire con nuove entrate tributarie ogni eventuale nuova spesa non prevista in bilancio). Questo pesante colpo di scure sulla domanda interna dovrebbe tradursi – attraverso la riduzione delle importazioni – in un corrispondente miglioramento del saldo delle partite correnti. Se la manovra si arrestasse qui – ad una deflazione della domanda interna attuata nell'esclusivo servizio dell'equilibrio esterno – sarebbe come se la *Teoria Generale* non fosse mai stata scritta. Ma il governo ha una risposta all'obiezione che tutelare i conti con l'estero attraverso una strategia deflettiva equivale all'uso del martello per uccidere una mosca: sarà l'espansione della componente estera della domanda – attivata con la riduzione del costo unitario del lavoro – a compensare gli effetti della manovra deflattiva sull'occupazione e sul reddito. Il modo tradizionale di appaiare strumenti ed obiettivi della politica economica ne esce sconvolto: la politica di bilancio, anziché essere finalizzata al controllo del livello di occupazione e di attività economica, serve al controllo dei conti con l'estero; mentre il potenziamento dell'export, anziché essere finalizzato al riequilibrio dei conti con l'estero, serve a sostenere il livello di occupazione e di attività economica. Non resta dunque che registrare la conversione del governo alle tesi della "New Cambridge", che rifiuta di usare il bilancio dello Stato per determinare il livello di occupazione, e la ragione di scambio per regolare la bilancia dei pagamenti, proponendo invece che il bilancio dello stato sia impiegato per determinare il saldo delle partite correnti, e la ragione di scambio per determinare il livello di attività economica<sup>(16)</sup>. Il ragionamento implicito è noto: un recupero di competitività aumenta l'export, ma il miglioramento dei conti con l'estero non è *permanente* poiché la ripresa interna innescata dalla dilatazione della componente estera della domanda si traduce – attraverso i noti circuiti di moltiplicazione-accelerazione – in un equivalente aumento delle importazioni, e gli effetti finali sulla bilancia dei pagamenti si compensano ad un più alto livello di occupazione, di produzione e di reddito. Da questa analisi conseguono alcuni orientamenti di rilievo per la nostra politica economica:

a) La richiesta dei sindacati e di parte delle sinistre di "sacrifici finalizzati" – ossia di destinare le risorse finanziarie ottenute mediante le nuove imposte al sostegno degli investimenti anziché alla riduzione del disavanzo pubblico – equivarrebbe a fornire all'economia italiana la corda per impiccarsi, traducendosi in effetti in un ulteriore peggioramento della bilancia dei pagamenti. Sul piano dell'investimento il professor Andreatta, che ha recentemente teorizzato<sup>(17)</sup> la più pesante manovra di stabilizzazione mai iniziata da un governo italiano, ammette al massimo qualche modesto stimolo confinato a settori a basso contenuto di importazione – come l'attività edilizia – da attuarsi sia creando nuovi circuiti finanziari sul tipo del "risparmio-casa", sia spingendo gli enti locali ad una sollecita spesa degli stanziamenti anticongiunturali 1975. Ma la tesi di fondo è che

<sup>(16)</sup> R. NEILD, lettera a *The Times*, 26 febbraio 1974.

<sup>(17)</sup> N. ANDREATTA, *Corriere della Sera*, 19 nov. 1976.



il rilancio dell'investimento dovrà aspettare sinché la politica di bilancio non abbia iniziato a mordere nella situazione dei conti con l'estero, anche perché a questo punto si potrà rovesciare la politica di alti tassi di interesse e di razionamento del credito che tutti riconoscono come esiziali per la ripresa del processo di accumulazione.

b) Il successo della manovra di stabilizzazione viene a dipendere in modo cruciale dai margini di competitività recuperabili sul versante dell'export di manufatti nazionali. Scartata la svalutazione e come mezzo per il riequilibrio della bilancia dei pagamenti e come strumento per sostenere la domanda interna, emerge come variabile strategica la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, essendo i costi delle materie prime fissati a livello internazionale, i margini di profitto difficilmente comprimibili al di sotto dei livelli attuali, ed il costo del denaro riducibile soltanto nella misura in cui si flette il tasso d'inflazione. Ciò che viene proposto è di contenere questa dinamica "a livelli simili a quelli tedeschi" (una riduzione dall'attuale 20-25% al 5-10%) senza incidere troppo sui salari reali ma operando soprattutto sull'ampio differenziale che esiste nel nostro sistema tra costo del lavoro per l'azienda e busta-paga per l'operaio (oneri sociali, festività, assenteismo, indennità di quiescenza)<sup>(18)</sup>. In particolare assume rilievo nel quadro complessivo una fiscalizzazione degli oneri sociali che avvicini la struttura del costo del lavoro a quella degli altri Paesi europei, finanziata con nuove imposte dirette e almeno in parte con un aumento dell'iva (dopo le opportune modifiche alla scala mobile) e assistita da garanzie atte ad evitare che la sua efficacia sia vanificata dall'intensificarsi della contrattazione aziendale (sospensione del beneficio per le imprese che non rispettino precise "guide-lines" in materia di contratti aziendali e di prezzi).

7. Il quadro di riferimento concettuale del governo – riassumibile nella sovrapposizione di un modello di crescita export-led ad una deflazione da Gold Standard – è forse più articolato e complesso, ma la schematizzazione presentata può essere sufficiente a rendere comprensibili alcuni dubbi ed interrogativi.

Un primo ed ovvio motivo di perplessità si riconnette alla volontà delle imprese esportatrici di dilatare le quote di mercato, trasferendo al compratore estero i benefici creati dalla fiscalizzazione degli oneri sociali sotto forma di una dinamica più contenuta dei prezzi, anziché incamerarli sotto forma di maggiori profitti o minori perdite. Più che colpire severamente i profitti incrementali, come suggerirebbe probabilmente la "nuova Cambridge", sembra allora opportuno un triplice impegno, almeno da parte dei grandi gruppi industriali: ad autodisciplinarsi in materia di politica dei prezzi, a presentare dettagliati programmi di promotion dell'export (assistiti da crediti agevolati rimborsabili soltanto in caso di

<sup>(18)</sup> Un ulteriore beneficio di rilievo potrebbe essere assicurato da una revisione della scala mobile: l'istituzione di scatti semestrali, anziché trimestrali, per chi percepisce un salario dai 4 ai 6 milioni, e di scatti annuali per i salari superiori; l'introduzione di meccanismi che riducano l'incidenza delle imposte indirette e delle modifiche dei prezzi di talune materie prime sulla dinamica dell'indice sindacale del costo della vita.



successo sui mercati esteri), ad economizzare sul contenuto di importazioni delle produzioni esportate.

Tuttavia – ed è un secondo motivo di perplessità – anche in presenza di politiche aziendali coerenti con l'interesse nazionale, la componente estera della domanda resta pur sempre una variabile in gran parte esogena, condizionata dal tasso di espansione del commercio internazionale, che potrebbe riservare delle sorprese se le previsioni sull'affievolirsi del boom in atto si rivelassero corrette. Nasce dunque – ed è un terzo motivo di perplessità – un interrogativo inquietante: come si può essere certi che gli effetti espansivi dell'incremento delle esportazioni atteso dalla manovra di parziale alleggerimento degli oneri sociali saranno quantitativamente sufficienti a compensare gli effetti depressivi della manovra di bilancio nella misura richiesta per assicurare una crescita, sia pure modesta, del reddito e dell'occupazione? In altri termini, è sufficiente la proposta riduzione nel costo unitario del lavoro a provocare un volume di esportazioni che ci consenta di acquistare il volume di importazioni desiderato in condizioni più vicine alla piena occupazione? Essere ottimisti non è semplice, se è vero che per incidere sui livelli di occupazione la crescita del reddito dovrebbe superare – secondo talune stime – la soglia del 4%, raggiungibile coi soli recuperi di produttività.

8. È a questo punto che emerge allora una domanda cruciale: si può essere un tantino più keynesiani del governo senza alterare quell'allocazione delle priorità nazionali che assegna unanimemente il primo posto allo sbilancio dei conti con l'estero? In termini più espliciti, non potrebbe darsi che la tutela dell'equilibrio esterno richieda dosi meno massicce di deflazione rispetto a quelle prescritte per l'economia britannica della "nuova Cambridge"? Due osservazioni sembrano appropriate:

1) La terapia d'Oltremania si basa su di un'analisi empirica, riferita alla Gran Bretagna, che mostra come il saldo finanziario delle famiglie e delle imprese britanniche – cioè l'eccesso del risparmio privato rispetto all'investimento privato – sia praticamente stabile nel lungo periodo. Ciò significa che al crescere del reddito, l'aumento dei risparmi è bilanciato da un equivalente aumento degli investimenti, in modo che è il bilancio dello stato a determinare – in un rapporto di 1 a 1 – il saldo delle partite correnti. Ma nella stessa Cambridge non tutti si sono convertiti al nuovo credo. Se Neild e Kaldor ritengono che la propensione marginale all'importazione sia il *leakage* di gran lunga più importante rispetto alle altre possibili dispersioni, Kahn<sup>(19)</sup> ne sottolinea due – in una fase di espansione, l'incremento dei risparmi personali delle famiglie tende ad eccedere l'aumento degli investimenti in beni reali (fabbricati privati, ecc.); ed i profitti accantonati dalle imprese tendono ad eccedere le spese in conto capitale delle stesse – che potrebbero accrescere l'eccesso del risparmio privato rispetto all'investi-

<sup>(19)</sup> R. KAHN - M. POSNER, *Challenging the Elegant and Striking Paradoxes of the New School*, "London and Cambridge Ec. Bull.", n. 85, luglio 1974.



mento privato e consentire quindi di finanziare – almeno in parte – il disavanzo dello stato, impedendo che esso si ripercuota integralmente sulle partite correnti. Analoghe conseguenze benefiche sulla bilancia dei pagamenti avrebbe, secondo Kahn, un terzo *leakage*: la riduzione del deficit pubblico provocata da una fase di espansione per effetto sia dei maggiori introiti fiscali e parafiscali, sia della minor spesa pubblica per i sussidi ai disoccupati e per il ripianamento delle perdite delle imprese pubbliche.

Qui non interessa tanto stabilire chi ha ragione e chi ha torto, quanto ribadire un punto-chiave: i parametri delle funzioni del risparmio delle famiglie e delle imprese e l'importanza dei vari *leakages* nel processo moltiplicatorio sono questioni empiriche, e come tali questioni aperte, assai più in Italia che in Gran Bretagna.

2) Se anche le cose stessero come suppone la "nuova Cambridge", sarebbe interessante esplorare le possibilità di provocare modifiche – attraverso appropriati interventi di politica economica – nei parametri delle funzioni del risparmio e degli investimenti, accrescendo l'eccesso di risparmio privato rispetto all'investimento privato in misura sufficiente a permettere – senza danneggiare la bilancia dei pagamenti – qualche dose in più di *investimento pubblico* (penso non solo all'edilizia economico-popolare, ma ai trasporti ed all'agricoltura). È questo un impegno obbligatorio per chi rifiuta, nella logica dei "sacrifici finalizzati", l'austero menù senza alternative proposto dal governo, e chiede che le somme prelevate con le nuove imposte, anziché andare in toto a ridurre il disavanzo della pubblica amministrazione, si traducano almeno in parte in nuovi investimenti pubblici, per evitare di rimanere intrappolati ancora una volta nella "logica dei due tempi", e gettare la prima arcata di un ponte che colleghi la fase attuale di stabilizzazione ad un nuovo modello di sviluppo.

Nella sostanza, però, temo si tratti di poco più della richiesta che il funerale dell'ortodossia keynesiana sia celebrato in modo dignitoso e solenne. Per Paesi come l'Italia e la Gran Bretagna, non è improbabile che alla lunga dittatura della *Teoria Generale* stia per succedere una sorta di restaurazione neoclassica, almeno nel senso di rivalutare le tradizionali virtù dell'Inghilterra vittoriana (il duro lavoro, l'orrore per gli sprechi, un'organizzazione industriale efficiente, una proporzione più ampia di occupati in settori produttivi e redditizi), da troppi anni in posizione subalterna rispetto alla politica di controllo della domanda. Non credo che la "vecchia Cambridge" debba dolersene troppo. Se fosse vivo, il primo a distoglierla dal proposito di una difesa all'ultimo sangue dell'ortodossia sarebbe probabilmente lo stesso Keynes, che rivendicava con forza il privilegio di svegliarsi ogni mattina come un "*newly-born baby*", interamente disobbligato verso le idee sostenute e propugnate il giorno prima, se non avessero retto il confronto con la realtà.



inteso parlare e discutere definitivamente la questione — almeno in parte — il dibattito  
 dello stato, inteso come il caso di ripercussioni integralmente sulla parte economica  
 Ascolto con interesse le parole della signora, che ha parlato di "secondo", secondo  
 K. e di "terzo" secondo la signora, che ha parlato di "quinto" secondo la signora.  
 di risparmio per effetto dei maggiori introiti fiscali e per effetto della  
 minor spesa pubblica per i servizi di assistenza e per il risparmio delle parti  
 delle delle imprese pubbliche, come la signora ha detto, e se si volesse  
 che non interessano soltanto le imprese ma anche le parti pubbliche e  
 parte privata, i vantaggi della funzione di risparmio delle famiglie e delle  
 imprese, l'importanza del risparmio nel processo di sviluppo e di crescita  
 economica, come nell'analisi di Keynes, e come nell'analisi di Keynes, e come  
 nell'analisi di Keynes, e come nell'analisi di Keynes, e come nell'analisi di Keynes.  
 2) Anche se non si volesse considerare la "nuova Cambridge", sarebbe inte-  
 ressante esplorare la possibilità di trovare, modificare, attraverso opportuni  
 interventi di politica economica — nel momento della funzione del risparmio e  
 degli investimenti, e nel momento della funzione del risparmio e degli  
 investimenti, e nel momento della funzione del risparmio e degli investimenti,  
 almeno in parte, in modo da ottenere un risultato — senza danneggiare la bilan-  
 cia dei pagamenti — qualche cosa di più di investimento pubblico (non solo  
 solo all'edilizia economica-pubblica, ma al trasporto ed all'agricoltura). E questo  
 un impegno obbligatorio per chi ritiene nella logica dei "servizi finalizzati",  
 l'aumento degli investimenti pubblici, e chiede che le somme  
 investite con le nuove imposte, non debbano andare in parte a ridurre il debito  
 della pubblica amministrazione, e che debbano andare in parte a nuovi investi-  
 menti pubblici, per evitare di ridurre investimenti ancora più "volte nella  
 logica del suo tempo", e evitare la prima causa di un punto che è oggi la base  
 della di stabilizzazione ed un nuovo modello di sviluppo.  
 Nella sostanza, però, tanto si tratta di parte della ricerca che il risultato  
 dell'ottimismo keynesiano sia coltore in modo diffuso e solenne. Per l'Asia  
 come l'India e la Cina, e per l'Europa, non è improbabile che alla lunga la funzione della  
 Teoria Generale sia per andare una sorta di "ristrutturazione economica", e non  
 no nel senso di rivisitare la tradizione vittoriana dell'industria e della  
 lavoro, l'orrore per gli sprechi, l'inefficienza industriale, e per  
 portare più tempo al consumo in servizi produttivi e redditizi, da oggi in poi.  
 in posizione superiore rispetto alla politica di controllo della domanda. Non  
 credo che la "nuova Cambridge", abbia davvero ragione. Se fosse vero, il  
 primo e distogliendo dal proposito di una diversa struttura dell'economia,  
 sia anche, probabilmente lo stesso Keynes, che si dedicava con forza il privo  
 legio di aver fatto ogni tentativo come un "newly born baby", e non aveva  
 bisogno certo di idee nuove e progressive, il nuovo piano, se non avesse  
 fatto il confronto con la realtà.



## SINTESI DEL DIBATTITO

## SINTESI DEL DIBATTITO



## SINTESI DEL DIBATTITO



## 1. Accumulazione, produzione e distribuzione

S. LOMBARDINI — L'esperienza di questi anni induce a individuare il punto debole della teoria keynesiana nella mancata spiegazione del processo di distribuzione del reddito e dei meccanismi che determinano tale processo.

V'è una ragione storica, ed è che al tempo di Keynes questi meccanismi funzionavano così bene (il loro scopo è essenzialmente quello di tenere i salari in linea con la produttività) da porre un problema di correzione del loro effetto, in quanto essi finivano per determinare, anche per un certo ciclo di sviluppo del capitalismo consumistico, delle tendenze recessive.

Pertanto la posizione di Keynes, che considera il salario come una variabile esogena, si giustificava nella situazione dell'epoca, mentre è mancato, sia in Keynes, sia nei keynesiani e, *a fortiori*, nei monetaristi, ogni tentativo di spiegare perché questi meccanismi omeostatici siano entrati in crisi. Quando i meccanismi funzionano così bene che il problema è di salari troppo bassi, cioè di un potere di acquisto che non cresce a sufficienza e che quindi deve essere integrato dalla spesa pubblica, allora l'approccio macroeconomico funziona, e funziona perché il problema dei prezzi relativi diventa scarsamente rilevante, il problema del salario si può accantonare perché è risolto dal sistema, e si può concentrare l'attenzione sulla spesa pubblica.

Quando invece abbiamo una flessibilità di salari verso l'alto, allora il problema non può più essere impostato in termini macroeconomici, il problema dei prezzi relativi diventa rilevante; quella che Cozzi, richiamandosi a Keynes, chiamava «la zona della piena occupazione» deve essere indagata, non può più essere considerata così genericamente come un'area, perché è un'area ancora lontana e dalla quale ci sentiamo sufficientemente garantiti dai meccanismi in atto. E diventa allora rilevante tutto un discorso sulle strutture, ad esempio sulla struttura del mercato lavoro.

Prima del conto macroeconomico si impone quindi l'analisi delle caratteristiche strutturali, dei meccanismi che determinano la conflittualità. È solo affrontando questi problemi, che si possono creare le condizioni perché lo stesso calcolo macroeconomico sia possibile.

G. M. GROS-PIETRO — Perché quando la ricetta keynesiana ha funzionato bene, assume maggior rilevanza il problema del consenso? Mi sembra che in una certa misura questo derivi dal fatto che, quando la ricetta ha funzionato, non ci sono più risorse inutilizzate, perlomeno la risorsa lavoro, e a questo punto si pone l'esigenza di sfruttare meglio, di impiegare meglio le risorse esistenti. Ciò richiede un cambiamento di tutta la struttura del sistema industriale, quindi della matrice intersettoriale. Questo obiettivo può essere raggiunto con vari sistemi, uno dei quali può essere, per esempio, un cambiamento dei prezzi relativi dei beni impiegati nei diversi settori industriali, nelle diverse combinazioni produttive, in particolare un cambiamento dei ventagli dei diversi tipi di lavoro impiegati nei vari settori.



G. ZANDANO — Gli approfondimenti sollecitati da Gros-Pietro sul rapporto che potrebbe essere instaurato tra la politica keynesiana di controllo della domanda aggregata con altre politiche che possano correggerne e aumentarne l'efficacia, in particolare con la politica dei prezzi relativi, costituiscono una problematica di notevole rilievo, perché, secondo una interessante analisi di Lindbeck, nel caso limite di una economia ultra-aperta, ove i prezzi di tutti i fattori di produzione siano determinati sui mercati mondiali, lo spazio per politiche keynesiane è del tutto inesistente. Una conclusione non troppo dissimile potrebbe essere giustificata anche nel caso più realistico di un'economia non così aperta, dove cioè vi sia un mercato del lavoro chiuso e un mercato dei prodotti relativamente aperto. Anche in questo caso, se il livello dei prezzi dei prodotti è determinato primariamente sul mercato mondiale, mentre la determinazione del tasso salariale nominale è collegata a circostanze interne, in primo luogo alla contrattazione salariale interna, è chiaro che il tasso salariale reale, e quindi anche i livelli di redditività, possono risultare inappropriati, dando origine a disoccupazione, a insufficienti incentivi all'investimento e a squilibri nei conti con l'estero. In questo caso è evidente che il controllo della domanda aggregata è molto meno utile di politiche dirette ad influenzare i prezzi relativi, in particolare i salari reali e i tassi di profitto.

Diventa allora importante cercare di definire quale sia il salario reale appropriato per un'economia aperta e che voglia o debba rimanere aperta. La risposta mi pare possa essere una, cioè che è quel salario che consente di esportare quanto basta per realizzare le importazioni che desideriamo effettuare a livello di piena occupazione. Da questo punto di vista si apprezza anche un altro limite all'impostazione keynesiana o post-keynesiana, cioè che il salario reale non può essere una variabile esogena, salvo pagare una tale impostazione, con l'accettazione di inflazione e disavanzo della bilancia dei pagamenti.

#### *Crisi di accumulazione e crisi di consenso*

P. FERRI — Uno dei motivi per cui c'è una crisi del keynesismo è perché è in crisi il capitalismo, perché siamo in presenza di una crisi di accumulazione senza precedenti nel dopoguerra. A questo bisogna prestare attenzione e domandarsi poi se il contesto è cambiato, anche in parte, proprio per effetto dell'applicazione delle terapie keynesiane. L'insegnamento fondamentale di Keynes è che il sistema non si autoregola. Ma che cosa significa ora il fatto che il sistema non si autoregola?

Oggi abbiamo problemi di inflazione accompagnati da problemi di disoccupazione, la dicotomia tradizionale è in parte saltata. Cozzi si salva facendo riferimento al concetto di zona. Diciamo che c'è una zona, ma resta da definire cos'è questa zona: se preferite, adesso si parla di *stagflation*, nel '45 non se ne parlava. Perché? E quale rapporto intercorre tra questa crisi di accumulazione e la



crisi di consenso che tutte le relazioni indicano come elemento focale su cui riflettere?

G. LA MALFA — Il problema della difficoltà del consenso nasce più da una crisi del meccanismo di accumulazione dei sistemi capitalistici che non dal fatto che l'Italia ha tentato una politica di piena occupazione nel corso di questi anni. Storicamente l'accumulazione si è fatta rapidamente o in presenza di bassi salari, o con regimi dittatoriali, i quali possono decidere di investire nei settori che preferiscono. Un terzo modo dovrebbe essere quello perseguito — invero con scarso successo, dato che non riescono a realizzarlo l'Inghilterra, la Francia o l'Italia in particolare — dai sistemi capitalistici di questi anni, e consiste nello sviluppare una politica di accumulazione attraverso il consenso democratico delle forze sociali, le quali decidono di non consumare e di lasciare accumulare risorse dovunque queste possano essere accumulate, nello Stato o nelle imprese. Che cosa si possa fare rispetto a questo problema, a mio avviso non è facile dire. Alle forze politiche, quali che esse siano, mi pare che rimanga come sola possibilità quella di esercitare una certa opera di educazione democratica rispetto alle masse degli elettori, cioè un impegno nel convincere gli elettori che i problemi che uno non pone oggi in termini di accumulazione, li ritroverà domani in termini di carenza di servizi sociali o in termini di crisi sulla base produttiva del paese.

A. CALOIA — Il tema dei rapporti fra meccanismi di accumulazione e una gestione del potere che tende a diventare sempre più democratica, non è tipica soltanto dei sistemi capitalistici ma, come Norberto Bobbio insegna, è una delle tematiche principe per quanto riguarda i nessi fra socialismo e democrazia. Non discende quindi soltanto da aspetti relativi alla politica keynesiana, anche se si lega ad uno dei limiti oggettivi, della teoria keynesiana, rappresentato da un certo retaggio di John Stuart Mill, cioè una certa separazione tra produzione e distribuzione. Oggi vorremmo inserire organicamente il discorso distributivo in quello produttivo, perché vediamo come le distribuzioni monetarie siano delle vittorie di Pirro.

La spesa pubblica può essere lo strumento con cui operare questo innesto, però qui si cozza contro la necessità di contenere il deficit. È proprio vero però che i lavoratori non siano disposti a pagar tasse se viene loro fornito un certo tipo di bene, se cioè la spesa pubblica viene strutturata in un certo modo? Non può essere questa l'apertura verso la quale muovere e che risponde, d'altra parte, all'indicazione di innestare organicamente la distribuzione nella produzione, nel senso di ottenere effetti distributivi producendo beni diversi, da parte dell'operatore pubblico in modo tale che risultino quei tipi di beni e di servizi, di sollecitazioni, di incentivi agli apparati produttivi e alle famiglie che facciano sì che appunto non si debba bloccare ogni espansione del sistema produttivo?



## 2. Spesa pubblica e inflazione

S. LOMBARDINI — La spesa pubblica non è stata una variabile strumentale come voleva la teoria keynesiana, non lo poteva essere, perché la struttura della spesa pubblica è rilevante: la spesa pubblica può avere gli effetti keynesiani solo se ha certe strutture, se corrisponde alla struttura potenziale di crescita del reddito. Siccome la struttura potenziale di crescita del reddito dipende a sua volta dalla struttura dei mercati, ecco in che modo il potere di mercato viene ad influire sulla struttura della spesa pubblica.

Lo stesso sviluppo del sistema e la stessa politica keynesiana hanno finito per dare alla spesa pubblica un significato completamente diverso da quello che ha nel modello keynesiano, perché essa è cresciuta per conto suo, e si è accompagnata allo sviluppo del ceto medio, in una posizione ambigua, che non si sa se sia produttivo e non produttivo, sia a livello della pubblica amministrazione sia a livello delle stesse imprese.

### *Problemi di fattibilità o carenze di analisi?*

M. REY — Una rassegna critica dei temi che sono emersi negli ultimi dieci anni in relazione alle politiche fiscali, porta a dire che talora la spesa pubblica rischia non solo di essere inefficace, ma addirittura di mettere in forse la creazione di nuovi posti di lavoro, con un rovesciamento veramente totale rispetto alle tesi keynesiane.

Riprendendo un giudizio di Lindbeck, il problema non è di carenza di analisi economica, quanto di fattibilità politica e nasce essenzialmente dalle difficoltà che si presentano ad introdurre quelle modifiche istituzionali o quelle misure di carattere economico che possano riproporre un certo equilibrio nei nostri sistemi economici.

Il problema della fattibilità, almeno per quanto riguarda il nostro Paese, o Paesi simili, rappresenta invero oggi l'interrogativo più rilevante. Non può infatti non preoccupare la limitata udienza che paiono ricevere le analisi e le ricerche condotte ormai da anni sugli aspetti distorsivi del disavanzo pubblico, non solo sotto il profilo della lotta all'inflazione o dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti, ma proprio sotto il profilo strutturale di accentuare le prospettive di stagnazione.

P. FERRI — Trent'anni di applicazione keynesiana hanno portato due modifiche sostanziali, una modifica nell'intervento dello Stato e una modifica nella struttura del mercato del lavoro. Questi sono due punti essenziali da studiare, per cui non concordo con il giudizio di Lindbeck (e in parte quindi con Rey) quando afferma trattarsi di una questione di fattibilità e non di teoria. Secondo me è una questione di teoria, perché non dobbiamo restringerci o limitarci ad una



concezione così angusta della teoria, bisogna capire che noi non dobbiamo solo studiare la spesa pubblica, ma dobbiamo studiare il problema dello Stato. Non si deve demandare ad altri questo momento, che non è una parte della scienza della politica, ma è il modo in cui la teoria economica assumerà una nuova dimensione nel prossimo futuro.

### *Su alcuni fattori d'inflazione*

G. BROSIO — L'espansione della spesa pubblica, è dettata normalmente dalla necessità di compensare la diminuzione del volume di attività del settore privato, ampliando nel complesso la produzione che si può definire non di mercato, cioè il settore pubblico in senso stretto. Fra l'altro in Italia, oltre che attraverso la politica fiscale, intesa in senso stretto, si è tentato di compensare le contrazioni di attività attraverso l'espansione del settore terziario, e in un certo senso l'aumento delle licenze commerciali (e la conseguente polverizzazione del settore della distribuzione), può essere considerato come affine alla politica fiscale: attraverso la concessione delle licenze si dà un sussidio in natura invece che in moneta.

All'espansione del settore pubblico non si accompagna però una parallela espansione della base imponibile, anzi si accompagna una sua riduzione relativa, perché il valore aggiunto creato dalla politica fiscale non viene completamente raggiunto dai sistemi fiscali esistenti; l'aumento della pressione fiscale necessario per il conseguimento del pareggio è così più che proporzionale all'aumento della spesa. Di qui evidentemente le resistenze dei contribuenti (non solo in Italia, si è parlato anche negli Stati Uniti di rivolta dei contribuenti) e comunque l'esistenza di un potenziale inflazionistico continuo.

G. ROTA — Tutta la contabilità di Stato, tutta la contabilità pubblica e anche la contabilità nazionale, dopo vari anni di collaudo, è sempre e solo rimasta sui flussi, senza considerare fatti patrimoniali, con la preoccupazione quindi di far quadrare unicamente il conto dei flussi. L'importante è che il bilancio della pubblica amministrazione, così impostato, quadri perfettamente, e quadra con i debiti. Ma dobbiamo anche chiederci se sono veri i debiti, quelli che lo fanno quadrare, perché se nel 1975 il reddito nazionale è 100.000 miliardi e il debito netto della pubblica amministrazione in senso stretto è, supponiamo, 60.000, e nel 1976 il reddito nazionale sarà 120.000 miliardi, allora i debiti della pubblica amministrazione potrebbero salire tranquillamente a 72.000 senza aver aumentato minimamente il loro peso, perché la proporzione sulla base di riferimento si sarebbe mantenuta costante.

Quindi la pubblica amministrazione può avere una rendita sulla crescita nazionale di 12.000 miliardi grazie al fatto che vi è una crescita, grazie al fatto che ha dei debiti netti, e più ha debiti netti più ha spazio per questo tipo di crescita. Dunque, le P. A. fanno quadrare i loro bilanci, li fanno quadrare con dei debiti,



una larga parte di questi debiti non aumenta il peso reale dell'indebitamento pubblico. È loro "interesse" (da discutere se sia un interesse voluto o incidentale) aumentare questa rendita sulla crescita che diventa sempre più una rendita sulla crescita inflazionistica piuttosto che sulla crescita reale. E ciò avviene se si verificano quattro fatti.

Il primo fatto è che vi sia un debito pubblico, il più possibile elevato, perché l'anno successivo ci sarà una rendita ancora maggiore.

Secondo fatto è che vi sia un forte tasso di inflazione.

Terzo fatto importante, il rendimento nominale dei debiti in generale (cioè dei crediti, visti dall'altra parte) deve essere il più basso possibile, in modo che la distanza tra rendimento nominale e tasso d'inflazione sia la massima possibile (ancora nel 1975 l'interesse medio sul debito pubblico — ricavabile dalla Contabilità nazionale — è inferiore al 5%, il che dice già molte cose).

Quarto fatto, la distanza riesce a essere molto alta se gli impieghi alternativi, diretti e indiretti, dei risparmi privati rendono a loro volta molto poco, e quindi dobbiamo avere tutta un'altra serie di politiche che non creino la convenienza per i privati a cercare di evitare l'impiego diretto o indiretto nel debito pubblico. Allora possiamo forse capire qualcosa della nuova politica economica, la *nep* nella versione italiana degli ultimi tempi.

È questa una politica, che sostituisce il consenso con l'illusione e che può reggere a breve termine (tranne il piccolo ma non trascurabile incidente dei conti con l'estero), ma che non ha respiro e nel lungo termine deteriora inevitabilmente il sistema economico.

### *Riduzione del disavanzo e formazione del risparmio*

F. REVIGLIO — Oggi finalmente le forze politiche sembrano sempre più conscie della necessità di passare dal circolo vizioso in cui il proseguimento della politica fiscale, dal 1970 in poi, ci ha avviluppato, ad un circolo virtuoso che consenta al paese di crescere stabilmente invece di stagnare in un seguito incessante di *stop and go*, così come è avvenuto soprattutto negli ultimi due anni.

Tra le numerose difficoltà che si presentano al ribaltamento del circolo da vizioso in virtuoso, una in particolare deve essere ricordata. La riduzione del disavanzo del settore pubblico come strumento per ridare spazio al settore produttivo, aumentandone il surplus, è perseguita oggi in Italia, soltanto con aumenti della tassazione. Se questi inasprimenti conducono a una riduzione del risparmio invece che dei consumi, allora si riduce il surplus finanziario del settore privato, e l'effetto positivo della riduzione del disavanzo pubblico viene almeno in parte vanificato. Ciò introduce un nuovo vincolo: cercare di aumentare le imposte che meno riducono il risparmio, vincolo che però, come sappiamo, è in contrasto con l'obiettivo perequativo.



M. MONTI — Non sempre prestiamo sufficiente attenzione alla distribuzione della formazione del risparmio e dei saldi finanziari per operatori. Questo aspetto in Italia è molto importante; sappiamo che non siamo tanto anomali quanto a propensione aggregata al risparmio (siamo scesi, sì, un po' al di sotto degli altri paesi), ma siamo soprattutto anomali quanto a distribuzione del risparmio, con una dissociazione, nei grandi valori assoluti dei saldi finanziari, positivi per le famiglie, negativi per le imprese e la pubblica amministrazione, positivi ormai anche per l'estero.

Esaminiamo allora i parametri che determinano i saldi finanziari di famiglie e imprese, prima di rassegnarci all'ineluttabilità di certe correlazioni e chiediamoci se non si possano modificare affinché ad esempio, lo spazio finanziario per maggiori investimenti pubblici venga creato da un accrescimento del risparmio del settore privato. Ecco, se questo accrescimento del risparmio del settore privato riguardasse le famiglie e non le imprese, come sarebbe verosimile, è legittima qualche perplessità sull'equivalenza del formarsi del risparmio presso le famiglie o presso la pubblica amministrazione, perché probabilmente una politica che accresca ulteriormente il disavanzo della Pubblica Amministrazione, sia pure compensato da un maggior risparmio delle famiglie, pone dei problemi di eccessivo grado di intermediazione finanziaria, di cui in Italia abbiamo notevoli esempi, che comportano non solo costi di intermediazione (questo è ancora il danno minore), ma una perdita di controllo sull'efficienza nell'allocatione delle risorse.

In riferimento allo stesso problema si fa notare che certe imposte riducono il risparmio del settore privato. Riducendo l'avanzo finanziario delle famiglie, e contemporaneamente il disavanzo della Pubblica Amministrazione, queste imposte non hanno effetti netti sul risparmio, quindi da un certo punto di vista — questa mi è parsa la posizione di Reviglio — vengono valutate negativamente. Dando peso alla composizione del risparmio si possono invece valutare positivamente quelle manovre fiscali che, anche senza accrescere il risparmio aggregato, ne favoriscono tuttavia una riallocazione nel momento della formazione, imponendo quindi un minore processo di trasmissione di fondi nell'ambito dell'economia.

### *Privatizzazione delle risorse e delega della spesa*

F. REVIGLIO — La tesi della privatizzazione della spesa pubblica, riproposta da Mazzocchi, non mi pare pienamente fondata se si considerano le spese di trasferimento in modo appropriato, vale a dire le spese che conducono a effetti di reddito positivi senza vincolo di destinazione.

Ora, se si consolida la spesa pubblica correttamente, e non come viene fatto secondo le convenzioni di contabilità nazionale in Italia, limitandosi alla spesa della piramide emergente, ma considerando nella spesa pubblica quelle voci "sommerse" che stanno crescendo negli ultimi anni, che sono vere e proprie



spese pubbliche (la spesa degli ospedali per la parte che non è contabilizzata nel bilancio delle mutue, fino al '74, e nei bilanci delle regioni, dal primo gennaio 1975; il disavanzo delle imprese che producono servizi di pubblica utilità, che rappresentano soltanto formalmente un trasferimento in denaro) la sua dimensione si amplia notevolmente.

Se si ridefinisce la spesa pubblica in questo modo e poi si confronta la quota rappresentata dai trasferimenti in denaro con la quota degli altri paesi, non si trova affatto che per l'Italia valga la cosiddetta tesi della privatizzazione della spesa pubblica. La tesi della privatizzazione vale ma in un altro contesto: da un confronto fatto dall'OCSE sul reddito disponibile dell'operaio (in varie condizioni di famiglia nei diversi paesi, dopo aver pagato le imposte sul reddito e i contributi sociali, ed aver ricevuto quei trasferimenti che sono i carichi di famiglia) risulta che l'Italia è il paese che ha il più alto reddito disponibile rispetto al salario lordo.

Questo significa che nel nostro Paese, appunto per l'inefficienza dei servizi pubblici, la politica fiscale ha agito in modo da lasciare disponibilità di denaro in mano alle famiglie, più di quello che avviene negli altri paesi. Allora la spiegazione della privatizzazione è articolata in un modo alquanto diverso.

Bisogna poi vedere perché le spese di trasferimento si sono espanse in Italia in misura così sostenuta negli ultimi 6-7 anni.

Vi sono diverse spiegazioni. Secondo Izzo, per ragioni tecniche politiche e istituzionali non s'è potuta perseguire una politica keynesiana, aumentando gli investimenti pubblici, e si è dovuto ripiegare sui trasferimenti, nonostante questi abbiano una capacità di attivazione nel sistema molto inferiore alla spesa per acquisti di beni e di servizi, cioè per investimenti e per consumi pubblici. A questa prima spiegazione (che ha certo una sua validità) se ne può unire una seconda, per la quale ad un certo punto in Italia è venuto meno il nesso tra le imposte e la spesa pubblica, perché è nata l'illusione (durata per lo meno per due-tre anni, dal 1970 al 1973) di poter espandere i trasferimenti, le pensioni di vecchiaia, di invalidità, senza farne pagare il costo a nessuno.

Come conseguenza si è avuta un'esplosione del disavanzo che sembrava un facile volano, cui ricorrere per soddisfare i gruppi corporativi che chiedevano sempre maggiori benefici. A carico di chi? Sembrava a carico di nessuno, perché fino al 1973 il sistema economico si è sviluppato a un tasso di crescita del reddito e con una stabilità dei prezzi abbastanza accettabili, e senza che si presentassero problemi nella bilancia dei pagamenti.

I problemi sono venuti dopo; non essendoci nessuno che pagava per queste maggiori spese, nessuno si preoccupava di vedere se esse venissero realizzate secondo un minimo di efficienza distributiva e allocativa. Questa seconda spiegazione permette così anche di spiegare perché si è avuta questa degradazione della spesa pubblica, perché è mancato il controllo di efficienza del Parlamento. Mancando il collegamento tra entrate e spese, l'applicazione di una malintesa strategia keynesiana, conduce al peggioramento strutturale del sistema.



G. MAZZOCCHI — Mi sembra che tutti i dati — ancora quelli emersi in questo seminario — confermino il proseguimento del processo di privatizzazione dell'uso delle risorse, di raccolta di risorse per privatizzarle attraverso questa terrificante macchina pubblica, che in questa operazione alimenta evidentemente tutti gli intermediari finanziari.

Anche quando poniamo l'accento su alcuni consumi, che potremmo chiamare pubblici, in molti casi riscontriamo fenomeni di gratuità del servizio che non fanno altro che aumentare il reddito disponibile speso sotto l'ala della sovranità del consumatore. Il gratuito, a mio parere, costituisce sempre una privatizzazione di risorse.

D. P. GIARDA — Che cosa è successo nei passati 15 anni nel nostro settore pubblico che ci ha portato alla situazione attuale? Senza pretendere di offrire interpretazioni generali, si deve constatare che una delle cause fondamentali della espansione della spesa pubblica in Italia è stato il sistema generalizzato della delega dal governo a organi decentrati, privati e pubblici, in tema di spesa pubblica. Caratteristica fondamentale del nostro sistema di spesa è stata questa cessione di assegni in bianco, firmati dal Ministro del Tesoro, a tutte le categorie di soggetti economici in tema di spesa pubblica.

Sono stati dati ai Comuni con le leggi sistematiche sui mutui per il ripiano del disavanzo dei bilanci che, come noto, consentono ai Comuni di trarre degli assegni sulla Cassa Depositi e Prestiti.

Sono stati dati alle aziende municipalizzate. La logica è sempre la stessa: delega in bianco a spendere a firma del governo, libertà di spesa senza richiesta di copertura delle spese incrementalì.

Sono stati dati ai medici che gestiscono le pensioni di invalidità e il sistema dell'assistenza sanitaria.

Qual è stato il risultato di questo processo decisionale liberato da ogni vincolo con la logica del finanziamento? Uno scollamento sistematico tra decisioni di spesa e decisioni di prelievo che ha portato il sistema economico italiano, negli ultimi cinque anni, ad avere circa il 27% del reddito nazionale che è percepito da categorie di soggetti economici che non svolgono attività produttiva, dai percettori di interessi sino alle rendite edilizie, sino ai pensionati. La quota di queste tre categorie sul reddito nazionale è quella che è aumentata più drammaticamente negli ultimi cinque anni, non quella dei lavoratori.

Il nostro sistema economico ha proceduto in questa logica della remunerazione non connessa ad attività produttive.

Il dibattito tra Reviglio e Mazzocchi sul problema dell'espansione dei trasferimenti, deve essere riconsiderato proprio in questa logica, la logica della possibilità di finanziare attività economiche di vario tipo, senza obbligo di doverne sostenere il finanziamento.

Se la possibilità di acquistare servizi a prezzo zero, perché questo è quello che succede nel caso dei trasporti, nel caso dei servizi sanitari, sia da considerarsi



trasferimento piuttosto che consumo pubblico, mi sembra una questione un po' nominalistica.

Il dato economicamente rilevante è sostanzialmente questa possibilità per categorie sempre più ampie di cittadini di acquistare servizi o flussi di reddito a prezzo zero. Questo è più importante che non preoccuparsi di definire se siano trasferimenti oppure consumi pubblici.

G. MAZZOCCHI — Se vogliamo veramente operare un serio contenimento della spesa corrente, dobbiamo chiederci quali origini ha la delega alla spesa conferita ad enti pubblici e ad enti privati, ma soprattutto ad enti pubblici. Ebbene, essa è un prodotto della riforma tributaria, di quella riforma che quando fu varata fu salutata da un largo plauso, per il semplice fatto che coordinava, razionalizzava il sistema tributario.

In realtà questa riforma ha tolto a tutti gli enti pubblici locali il confronto con il contribuente ed in tal modo ha favorito una dilatazione della spesa senza alcun controllo da parte della cittadinanza. Le forze politiche devono prendere coscienza di questo fatto, e rendersi conto che non è possibile fermare queste spese se non si mette l'ente locale di fronte alle sue responsabilità verso i cittadini.

### **3. Conflitto industriale, economia e sistema politico**

E. TARANTELLI — Perché il conflitto industriale si verifica nella maggior parte dei paesi industrializzati a partire dal 1966-67? La ragione di questa contemporaneità, al di là delle cause particolari che hanno caratterizzato ciascun sistema, riguarda la composizione della forza lavoro quale essa si presenta sullo scenario dei sistemi industrializzati all'inizio della seconda metà degli anni Sessanta.

Chi aveva 6 anni nel 1950 all'inizio dello *school-boom* e del *baby-boom*, che hanno caratterizzato la forza lavoro dei paesi industrializzati dopo la guerra (con una certa anticipazione negli Stati Uniti), aveva quindici-sedici anni nel 1960 e ne aveva 21 nel 1965. Vi è cioè un fatto predeterminato che riguarda la struttura della popolazione in concomitanza con l'aumento dell'educazione, il quale porta sul mercato del lavoro all'inizio della seconda metà degli anni Sessanta una forza lavoro più qualificata, più educata, preparata ad un tipo di lavoro sostanzialmente da colletto bianco, in un sistema che non è in grado di fornire una composizione di lavoro adeguato al tipo di nuova domanda. In queste condizioni non è da chiedersi fino a che punto sia ancora valido o non valido il sistema keynesiano, ma rispetto a quale sistema sia valido, rispetto a un sistema consensuale o a un sistema conflittuale.

Il vero problema, non solo in Italia ma in tutti i sistemi conflittuali e in tutti i sistemi che ora sono consensuali ma che potranno diventare conflittuali, e



penso anche ad alcuni sistemi del terzo mondo, il vero problema allora non sarà in futuro soltanto quello del controllo della base monetaria, ma, piuttosto, quello del controllo della base operaia.

G. LA MALFA — Mi sembra vi sia una differenza tra la relazione di Mazzocchi e quanto dice Tarantelli; mi pare infatti che Tarantelli faccia risalire la crisi del keynesianesimo e della politica economica a una crisi del consenso sociale che è per certi versi indipendente dai livelli di occupazione. Mi sembrava che Mazzocchi facesse invece dipendere la crisi dal successo degli strumenti keynesiani nel raggiungere la piena occupazione.

G. MAZZOCCHI — Quando si pone un'esigenza di contenimento delle retribuzioni a livello di piena occupazione, anche in tal caso si presenta un problema di consenso, dovendo dire a chi può chiedere cinquanta, di limitarsi a chiedere quaranta. Cosa può indurre un sindacato o varie categorie comprese nel movimento operaio, al punto di piena occupazione e con garanzia della piena occupazione da parte delle autorità di politica economica, a restringere le loro richieste?

C. DELL'ARINGA — Il peggioramento del *trade-off* tra inflazione, stabilità dei prezzi e piena occupazione, questo peggioramento che in termini tecnici chiamiamo spostamento della curva di Phillips, è dovuto al persistere di politiche di piena occupazione, quindi dipende, in ultima analisi, dal fatto che per tutta una serie di anni o di decenni ci si è voluti mantenere su un determinato punto della curva di Phillips, che comportava poca disoccupazione, o vi sono anche — e che rilevanza hanno — cause più esogene, più autonome, come il *baby-boom*, lo *school-boom* ricordati da Tarantelli?

Un conto è il fatto che la curva di Phillips si sia spostata per aver voluto mantenere il sistema per troppo lungo tempo a un livello vicino al pieno impiego, questo credo sia il dato fondamentale, e che le tensioni sociali siano un derivato di questo, necessario, ma che trova sempre quel fenomeno alla sua origine. Mentre le tensioni assumono una rilevanza autonoma, originaria, per quanto riguarda il peggioramento del *trade-off*. Ovviamente anche in questo caso occorre una spiegazione più approfondita, dato che abbiamo anche inflazione con disoccupazione.

In riferimento all'esperienza passata, anche quella italiana, dobbiamo guardare dove il sistema ha tenuto effettivamente un livello minimo di disoccupazione per molto tempo, in questi ultimi trent'anni, e dobbiamo chiarire meglio qual è il concetto di disoccupazione rilevante per la curva di Phillips: quello dell'ISTAT o il concetto di disoccupazione per un ristretto numero di lavoratori, quelli protetti delle grandi fabbriche, che hanno acquistato maggior potere, che hanno visto la disoccupazione come un pericolo sempre più lontano, e da questa situazione sono stati incentivati ad essere più aggressivi sul piano delle rivendicazioni, in quanto salvaguardati da politiche keynesiane, politiche svolte nei loro confronti, non nei confronti di tutto il sistema economico.



Bisogna insomma chiarire cosa s'intende per disoccupazione come concetto rilevante, e se quella famosa zona di piena occupazione riguarda effettivamente tutti i lavoratori o solo alcuni gruppi di essi.

P. PETTENATI — Hicks nella sua *Crisi dell'economia keynesiana* mette in evidenza come secondo quanto si legge nella *Teoria Generale*, Keynes ritiene che i salari sono rigidi verso il basso per il fatto che ogni lavoratore, vedendosi ridotto il salario monetario, teme che la sua posizione relativa peggiori nei confronti di altri lavoratori. Questa è la spiegazione della rigidità dei salari monetari.

Ora, applicando questo ragionamento nel contesto inflazionistico, emergono l'effetto di imitazione, della rincorsa e fenomeni analoghi, che in sostanza dicono come accanto a una lotta di classe tra capitalisti e lavoratori esista anche una lotta di categoria all'interno di queste classi. Per spiegare perché i salari tendano ad aumentare, con forti tensioni sul mercato del lavoro (in Italia forse più che altrove, ma comunque anche in campo mondiale) più che negli anni passati, mi sembra che valgano le ragioni già richiamate, cioè il successo delle politiche keynesiane di piena occupazione e che, man mano che ci si avvicina alla piena occupazione, nel momento in cui ci si trova ad avere un maggior benessere, un maggior potere contrattuale, ci si trova anche ad avere maggiori rivendicazioni.

#### *La specificità del caso italiano*

P. PETTENATI — Pur accettando le diverse diagnosi che sono state presentate sulle tensioni che si verificano nel sistema mondiale, rimane sempre da spiegare perché all'interno di un disagio internazionale esistano tensioni più gravi in Italia che altrove. Per tentare una risposta bisogna tenere conto degli effetti che le influenze internazionali esercitano su di un sistema economico come quello italiano, che si trova notevolmente arretrato rispetto ai paesi industriali con i quali confina.

La vicinanza ed il contatto con paesi più sviluppati creano tensioni particolari; da parte di tutte le classi sociali si tende ad adottare i modelli di vita propri dei paesi più avanzati. Questo effetto di imitazione è indotto da un'ampia serie di fattori: il turismo, l'emigrazione, la propaganda di massa, la televisione.

Questo processo di imitazione riguarda non soltanto i consumi privati, ma anche i consumi pubblici, si chiedono cioè più beni collettivi, scuole, case, ospedali, servizi sociali, insomma un tenore di vita in tutti i sensi più avanzato.

L'unico modo di ottenerlo è evidentemente quello di avere salari più alti, adeguati a quelli degli altri paesi industriali. Nella misura in cui la base produttiva, le capacità produttive, non siano adeguate ad una struttura di salari così elevata, entra automaticamente in crisi il sistema.

Questo elemento non è l'unica spiegazione del caso italiano, ma certamente ha una rilevanza notevole.



E. TARANTELLI — Non credo che la ragione del '69 possa essere ricercata nei tentativi dei lavoratori italiani di essere tedeschi, cioè di imitare livelli di consumo, standard di vita stranieri. Io credo che i tedeschi in Italia siano stati alcuni ceti italiani, dai dipendenti del Senato a quelli della Camera, della Cassa del Mezzogiorno, del sistema bancario, a quanti fruivano di certe scale mobili particolarmente privilegiate, per portare solo alcuni esempi.

Il prodursi di queste situazioni ha un effetto di annuncio che è dirompente sulle condizioni di stabilità dinamica del sistema.

### *Il processo del consenso*

T. COZZI — A seguito di una complessa serie di elementi che si sono venuti a verificare, si è avuta la progressiva eliminazione o riduzione dell'efficacia di alcuni meccanismi di stabilizzazione che operavano un tempo nei sistemi economici, ed occorre quindi ritrovare altri meccanismi di stabilizzazione. Ciò può avvenire attraverso l'utilizzazione di un insieme di strumenti, non solo in modo articolato, uno per ogni obiettivo, ma più strumenti a parità di obiettivi.

È qui che si pone il problema del consenso. Questioni di carattere macroeconomico che riguardano l'adeguatezza della spesa pubblica, il problema della crescita dei costi e quindi della politica dei redditi ed altre ancora possono essere poste correttamente soltanto in sede di politica di programmazione a lungo periodo.

Altrimenti l'utilizzazione di ciascuno dei possibili strumenti contrasta con l'interesse di gruppi, di classi particolari; l'aumento delle imposte contro gli interessi di chi le deve pagare, la riduzione delle spese contro gli interessi di chi su queste vive, la riduzione del costo del lavoro va contro gli interessi dei lavoratori. Ciascuna di queste misure, singolarmente considerate, provoca dunque delle reazioni.

Soltanto se si riesce a coordinarle globalmente si possono ottenere effetti complessivamente positivi. Questo implica che la programmazione deve avere obiettivi su cui le diverse classi sociali siano concordi, almeno nelle linee generali e solo nel momento in cui sono concordi possono accettare di non gettare una chiave inglese in un ingranaggio che con i suoi risultati dovrebbe conseguire obiettivi su cui tutti si ritrovano.

E. TARANTELLI — Il problema del consenso va affrontato alla luce dei cambiamenti intervenuti nella struttura del sistema socio-economico. Siamo infatti passati prima da un sistema socio-economico che riguardava sostanzialmente un sistema politico, un sistema economico e un sistema di relazioni industriali tra loro separati (tranne casi limitati: poste, spese di guerra) ad un sistema keynesiano per il quale il sistema politico poteva influenzare, con la moneta o con la spesa pubblica, il sistema economico, il modello econometrico (ed era un modello orientato dall'offerta).



Contemporaneamente, tra il 1955 e il 1965, si è sviluppato un processo analogo a livello di sistema di relazioni industriali.

Poi, a partire dalla seconda metà degli anni sessanta, questo modello si è triangolizzato. Dal sistema di relazioni industriali provenivano — in Italia in particolare — domande al sistema politico, per trent'anni rimaste prive di risposta (questo non soltanto in Italia, anche nella maggior parte degli altri paesi, forse con l'unica eccezione — e si potrebbe discutere — della Germania Occidentale); in presenza di regole domandate a cui non hanno fatto fronte risposte sufficienti, il sistema, per il principio di minima resistenza, ha deviato il conflitto a livello del sistema economico.

Il sistema che prima era semplicemente orientato dall'offerta, è così diventato triangolare. È a questo punto che si pone un problema di cogestione politica del sindacato a livello di governo; può una maggioranza eletta col 51% dei voti pretendere di rappresentare in ogni istante tutti i gruppi dei lavoratori, o non è forse necessaria una presenza sindacale a livello della stanza dei bottoni?

M. REY — Le conclusioni di Tarantelli convalidano il dubbio che certe componenti sociali siano disponibili ad accettare da certe maggioranze quello che non accetterebbero da altre, ponendo in atto quello che Andreatta ha definito il ricatto corporativo del suffragio universale. Viene allora in discussione uno dei principi della democrazia rappresentativa, per il quale la maggioranza, il 51%, è legittimata a governare anche in rappresentanza dell'altro 49%.

Il problema della democrazia industriale può forse trovare una prima risposta nell'istituzionalizzazione del sistema di relazioni industriali: l'esperienza svedese, l'esperienza tedesca possono offrire alcune indicazioni al riguardo. Può essere questa una strada anche per rendere compatibile il fenomeno dello svilupparsi dell'interazione tra il sistema di relazioni industriali, il sistema economico ed il sistema politico, con la democrazia rappresentativa che ancora credo si debba basare sul suffragio universale con il vincolo — a mio avviso essenziale — della regola del governo della maggioranza.

G. LA MALFA — Negli scorsi anni si è tentato in Italia un mutamento molto forte delle quote distributive e la risposta del sistema economico è il fenomeno inflazionistico: a questo fenomeno non è facile dare una risposta e la difficoltà emerge nel discorso avviato sul problema del consenso, perché l'inflazione nasce dalla mancanza di consenso intorno alla politica antinflazionistica.

Per alcuni la via di soluzione è rappresentata dal coinvolgere il sindacato in un processo di decisione politica. In verità nel nostro Paese per molti anni il sindacato ha respinto questo tentativo, ritenendo che l'assunzione di queste responsabilità lo avrebbe portato a perdere la sua individualità di organizzazione della classe operaia, la sua posizione antagonista, se non sul piano politico quanto meno su quello economico.

Per dieci anni questa teorizzazione del ruolo conflittuale del sindacato ha accompagnato la politica economica e il dibattito politico del nostro Paese, con il risul-



tato che se al vertice dell'ordinamento sindacale e al vertice della vita politica tale posizione è superata, nella pratica dei comportamenti questa concezione diventa quasi insuperabile.

Se poi si considera quella sorta di rottura corporativa – verificatasi non solo nel nostro Paese – e che deriva dalla preoccupazione che ciascuna categoria sindacale ha per la sua posizione relativa rispetto alle altre, aumentano le perplessità sulla possibilità di identificare il consenso di base necessario ad una politica di programmazione.

In queste circostanze i tradizionali strumenti di politica economica funzionano certamente molto poco, perché in una realtà sociale che si disgrega o che si manifesta in atteggiamenti tra loro incompatibili, è molto difficile riuscire a comporre contraddizioni interne così accentuate.

La condizione di crisi in cui si trovano l'economia italiana e la maggior parte dei paesi industriali di media dimensione, come l'Inghilterra, la Francia, rischia dunque di proseguire nel corso degli anni e di aggravarsi, sino ad avere come riflesso politico l'abbandono di un assetto in cui l'ordine sociale viene assicurato da un consenso – sempre più difficile da ottenere – per assicurarlo attraverso regimi autoritari; un pericolo che esiste sempre in questo sistema.

G. ZANDANO – Il problema del consenso è veramente cruciale: occorre un consenso di grado piuttosto ampio sulla distribuzione del reddito che è compatibile con quella che si ritiene possa essere una ragionevole combinazione dei vari obiettivi di politica economica. Questo è un terreno vergine, inesplorato.

Se nuove direzioni di esplorazione si possono indicare, oltreché sul piano strettamente economico si deve lavorare anche sul piano metaeconomico, rielaborando una dottrina delle relazioni industriali, come rielaborando tutta una serie di elementi della teoria dello Stato, arrivando a una specie di nuovo contratto sociale.

Si possono aprire alcuni spiragli nel senso di suggerire una distribuzione innestata sulla produzione, cercando di modificare la composizione qualitativa del prodotto nazionale lordo per aumentare il volume di quei beni e servizi sociali, che rappresentano beni-salario di primaria importanza, e che quindi potrebbero essere offerti ai sindacati e al movimento dei lavoratori come contropartita, come integrazione sul piano reale del salario, in cambio di una rinuncia a rivendicazioni, in termini di aumenti dei salari nominali, che ci emarginano dal contesto internazionale. Però il problema di verificare se è possibile, in questa condizione, arrivare a un nuovo patto sociale, ad una qualche forma di politica delle compatibilità, rimane completamente aperto.

G. MAZZOCCHI – Se alle due frecce che, in una rappresentazione grafica di questo discorso, uniscono il sistema politico con il sistema economico e con il sistema di relazioni industriali, configurando la democrazia parlamentare in un paese industriale, aggiungiamo una freccia che va dal sistema di relazioni industriali al sistema economico, cambiamo le regole del gioco, del funzionamento di una democrazia parlamentare, come la conosciamo.



Il "triangolo" di Tarantelli rappresenta allora la crisi dello Stato. Vi sono strumenti per costruire una nuova democrazia industriale?

A sottolineare la difficoltà del problema dobbiamo ricordare l'esperienza dei paesi scandinavi dove i sindacati sono fisicamente andati al governo, eppure le questioni non sono molto mutate: hanno sempre avuto sul tappeto problemi di bilancia dei pagamenti e problemi di inflazione e questo perché — ecco la considerazione fondamentale — tutti questi sistemi hanno accettato l'idea di coordinare gli interventi economici mantenendo l'autonomia dei gruppi organizzati. Fare la programmazione, coordinare l'economia e gli interventi di politica economica, mantenendo intatta ed intoccabile l'autonomia dei gruppi organizzati: questo è il vero nodo, il problema di fondo di un sistema pluralista, di un sistema democratico, a cui finora nessuno sembra avere dato una risposta sufficientemente precisa. Quando avremo trovato la risposta a questo problema, con ogni probabilità allora anche le politiche keynesiane, che ritengo tuttora molto valide, potranno essere gestite e torneranno a dispiegare la loro efficacia.



Finito di stampare  
ottobre 1977  
Arti Grafiche Fratelli BIAMINO  
TORINO



Il "triangolo di Tarantini" rappresenta una delle zone più ricche del paese. Vi sono tutti i mezzi per costruire una nuova industria industriale?

A sottolineare la difficoltà del problema. Anche se si considerasse l'esperienza del paese scandinavo dove i sindacati sono molto vicini al governo, come le questioni del pagamento e problemi di bilancio e di bilancio - come la svalutazione fondamentale - tutti questi sono problemi che non si possono risolvere con gli interventi economici. L'esperienza del gruppo dirigente. Fare la programmazione, coordinare le attività e gli interventi di politica economica, mantenere l'unità e la coerenza del sistema. Il problema è il nodo che si trova in questa democrazia, di cui si parla molto, ma che non ha ancora una risposta soddisfacente. Quando avremo trovato una risposta a questo problema, non ogni probabilità allora anche la politica sarà più facile e i governanti e cittadini saranno più felici.

Foto di stampa  
ottobre 1977  
Aut. Giudice Paolo BIANCHI  
TORINO







258764



*Fondazione  
Giovanni Agnelli*

L. 3.500

Fon  
Giovan

77  
1